





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723450>



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, October 22, 1997

Le mercredi 22 octobre 1997

Wednesday, October 29, 1997

Le mercredi 29 octobre 1997

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organizational Meeting and

Réunion d'organisation et

First Meeting on:

Première réunion concernant:

Examination of Bill C-220,

L'étude du projet de loi C-220,

An Act to amend the Criminal Code

Loi modifiant le Code criminel et

and the Copyright Act

la Loi sur le droit d'auteur

(profit from authorship respecting a crime)

(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration
d'un acte criminel)

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 104)

Y COMPRIS:

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(article 104 du Règlement)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

Second reading of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime).

The Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck, that the Bill be read the second time.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1996:

Deuxième lecture du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel).

L'honorable sénateur Lewis propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lewis propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 22, 1997

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 5:24 p.m., for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson and Watt (10).

Other senators present: The Honourable Senators Bryden and Prud'homme (2).

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 88, the clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Lewis moved, — That the Honourable Senator Milne be Chairman of the committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Milne took the Chair of the Committee and made some opening remarks.

The Honourable Senator Nolin moved, — That the Honourable Senator Cogger be Deputy Chairman of the committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Jessiman moved, — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Nolin moved, — That the committee print 450 copies of its Proceedings and that the Chairman be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Lewis moved, — That, pursuant to Rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

After debate, the question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Watt moved, — That, pursuant to Rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the committee in the last session.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Lewis moved, — That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 22 octobre 1997

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 24, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, pour organiser ses activités.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson et Watt (10).

Autres sénateurs présents: Les sénateurs Bryden et Prud'homme (2)

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne occupe le fauteuil et fait une déclaration liminaire.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que l'honorable sénateur Cogger soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jessiman propose — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que le comité fasse imprimer 450 exemplaires de ses délibérations et que la présidente soit autorisée à modifier cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant de chaque parti soit présent.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Watt propose — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidente soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter un attaché de recherche;

That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and draft reports.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Losier-Cool moved, — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in the Chairman's absence, the Deputy Chairman; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chairman, the Deputy Chairman, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Cogger moved, — That the committee empower the Chairman to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

After debate, the question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Lewis moved, — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

After debate, the question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Jessiman moved, — That payment will take place upon application received not more than 60 days after appearance of the witness.

The question being put on the motion, — it was agreed.

After debate, it was agreed — That under normal circumstances the committee will reimburse only one witness per organization.

The Honourable Senator Nolin moved, — That the Chairman be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings.

After debate, the question being put on the motion, — it was agreed.

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat de retenir les services du personnel technique, administratif ou autre qu'elle juge nécessaire pour que le comité puisse étudier les projets de loi, la teneur des projets de loi et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Losier-Cool propose — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente, ou en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidente, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Cogger propose — Que le comité autorise la présidente à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Après débat, La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que, conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, le comité puisse rembourser les frais de déplacement et de subsistance raisonnables d'au maximum deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

Après débat, La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jessiman propose — Que les témoins soient tenus de présenter leur demande de remboursement dans les 60 jours suivant leur comparution.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Après débat, il est convenu — Que dans les circonstances normales, le comité ne remboursera qu'un seul témoin par organisme.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par média électronique de manière à déranger le moins possible les travaux.

Après débat, La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed by the committee that, whenever possible, first reading copies of bills expected to be referred to the committee would be distributed to the members.

At 5:56 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Il est convenu par les membres du comité que leur soient distribués, dans la mesure du possible, des exemplaires sur papier des projets de loi qui doivent être renvoyés au comité.

À 17 h 56, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, October 29, 1997

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin and Watt (9).

In attendance: Monique Hébert, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

Mr. Tom Wappel, M.P., sponsor of the bill.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee commenced its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime).

The Chairman made a statement.

Mr. Wappel made a statement and answered questions.

At 5:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 1997

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin et Watt (9).

Également présente: Monique Hébert, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité commence son examen du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel).

La présidente fait une déclaration.

M. Wappel fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 18, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, October 23, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-fifth Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional Services	\$4,981.15
Witness Expenses	\$ 51,470.38
Other	<u>\$ 63.00</u>
TOTAL	\$ 56,514.53

2. With respect to its examination of the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada:

Professional Services	\$8,857.00
Transportation	\$ 40,762.29
Witness Expenses	\$ 12,690.71
Other	<u>\$3,630.00</u>
TOTAL	\$ 65,940.00

In the course of the Second Session of the Thirty-fifth Parliament, the Committee held eighty-five meetings, during which it heard three hundred and seventy-three witnesses. The Committee considered twenty-five bills, including seventeen Government public bills, three private members' public bills introduced in the Commons, three Senate public bills and two Senate private bills. In addition, the Committee had referred to it the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada. The Committee also reviewed the proposed regulations pursuant to the Firearms Act, as well as the proposed regulations pursuant to the Referendum Act. The Committee submitted thirty-one reports.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 23 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels	4 981,15 \$
Dépenses des témoins	51 470,38 \$
Autres dépenses	<u>63,00 \$</u>
TOTAL	56 514,53 \$

2. Relatif à son étude de la résolution de modification de la Constitution du Canada, article 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada.

Services professionnels	8 857,00 \$
Transports et communications	40 762,29 \$
Dépenses des témoins	12 690,71 \$
Autres dépenses	<u>3 630,00 \$</u>
TOTAL	65 940,00 \$

Au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature, le comité a tenu quatre vingt-cinq séances au cours desquelles il a entendu trois cent soixante-treize témoins. Le comité a étudié vingt-cinq projets de loi, incluant dix-sept projets de loi d'intérêt public du gouvernement, trois projets de loi d'intérêt public émanants de députés, trois projets de loi d'intérêt public du Sénat et deux projets de loi d'intérêt privé du Sénat. En plus, la résolution de modification de la Constitution du Canada, article 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada lui a été référée. Le comité a également étudié les règlements d'adaptation de la Loi concernant les armes à feu, ainsi que les règlements conformément à la Loi référendaire. Le comité a présenté trente et un rapports.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 22, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:20 p.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: Honourable senators, we have a quorum. As clerk of your committee, it is my responsibility to preside over the election of the chairman. I am ready to receive any motions to this effect.

Senator Lewis: I move that Senator Milne be chairman.

Ms Lank: Are there any other motions?

It is moved by the Honourable Senator Lewis that the Honourable Senator Milne be elected chair of this committee.

Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Ms Lank: I declare the motion carried and, in accordance with rule 88, the Honourable Senator Milne is elected chair of the committee. I invite the Honourable Senator Milne to take the chair.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This committee has a very proud tradition. I was quickly scanning through the history of it and saw that Senator Carstairs was the first non-lawyer to be chair of this committee. Now you are stuck with a second non-lawyer as your chair.

I will begin with an apology. I have another distinct disadvantage in that I am completely unilingual. I can speak a little bit of German, but very little French.

Senator Prud'homme: You are young and can learn.

The Chairman: I intend to try. I promise you that.

I am lucky in that Dr. Lank has agreed to stay on as the clerk of the committee for at least awhile. I think she is one of the best clerks in the Senate. I am delighted that she will be here to hold my hand.

I hope that this committee will carry on in the spirit of cooperation and open, free and honest debate on every issue, as it has done in the past. I intend to do everything possible to keep the process open and to ensure that everyone has a chance to hear every side of the legislation referred to this committee.

I should warn you, though, that I tend to get a little bored if I hear something argued more than once, and certainly if I hear it argued more than twice, so I may occasionally be a bit sharp.

With that, we will carry on to the election of the deputy chair.

Is there a motion for deputy chair?

Senator Nolin: I congratulate you, Madam Chair, on your election.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 20 pour tenir sa séance d'organisation.

[Traduction]

Mme Heather Lank, greffière du comité: Honorables sénateurs, il y a quorum. En tant que greffière du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection du président. Je suis prête à recevoir les motions à cet égard.

Le sénateur Lewis: Je propose que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

Mme Lank: Y a-t-il d'autres motions?

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis que l'honorable sénateur Milne soit présidente du comité.

Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Mme Lank: Je déclare la motion adoptée et, conformément à l'article 88 du Règlement, l'honorable sénateur Milne est élue présidente du comité. J'invite l'honorable sénateur Milne à occuper le fauteuil.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Le comité est en train d'implanter une bonne tradition. J'ai constaté, en parcourant rapidement l'historique du comité, que le sénateur Carstairs avait été le premier président du comité à ne pas être avocat. Vous vous retrouvez maintenant encore une fois avec un président qui n'est pas avocat.

Je commence par m'excuser. J'ai une autre faiblesse: je suis complètement unilingue. Je parle un peu allemand, mais très peu français.

Le sénateur Prud'homme: Vous êtes jeune, vous pouvez encore apprendre.

La présidente: J'ai bien l'intention d'essayer, je vous le promets.

Je suis chanceuse que Mme Lank ait accepté de continuer à être greffière du comité, à tout le moins pour un certain temps. Elle est selon moi l'un des meilleurs greffiers du Sénat. Je suis très heureuse qu'elle soit ici pour me guider.

J'espère que le comité continuera à travailler dans le même esprit de collaboration que par le passé et que ses discussions seront aussi libres et franches qu'avant. J'ai l'intention de faire tout ce que je peux pour que le processus demeure ouvert et pour que nous ayons tous l'occasion de connaître les avantages et les inconvénients de chaque projet de loi qui nous sera renvoyé.

Je dois toutefois vous prévenir: j'ai tendance à m'ennuyer quand les mêmes arguments sont présentés deux fois et je risque de me montrer un peu brusque s'ils le sont trois fois.

Passons maintenant à l'élection du vice-président.

Y a-t-il une motion à cet égard?

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, je vous félicite d'avoir été élue.

I move that Senator Cogger be deputy chair of this committee.

The Chairman: Are there any further nominations?

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Congratulations, Senator Cogger.

We have to set up a Subcommittee on Agenda and Procedure. The proposed motion reads:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to the agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

Senator Jessiman: I so move.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We need a motion to print the committee's proceedings. The suggested wording is:

That the committee print 450 copies of its proceedings and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

Senator Nolin: I so move, Madam Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We need the following motion:

That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

Senator Lewis: I have a question. I thought we had to include that we could hear evidence.

Senator Cogger: In French it says "to hear evidence".

The Chairman: You are right. It should state "to hear and print".

Senator Cogger: As a point of interest, I have always thought that this rule was there — maybe it is a misnomer — not to hold a hearing, but if you end up short of a quorum when a meeting has started, is that not really what we mean here?

The Chairman: You are receiving evidence. I guess the evidence is oral, so you are hearing it.

Je propose que le sénateur Cogger soit vice-président du comité.

La présidente: Y a-t-il d'autres nominations?

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Félicitations, monsieur le sénateur Cogger.

Nous devons mettre sur pied un sous-comité du programme et de la procédure. La motion proposée se lit comme suit:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Le sénateur Jessiman: J'en fais la proposition.

La présidente: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous avons besoin d'une motion pour faire imprimer les délibérations du comité. La formulation proposée est la suivante:

Que le comité fasse imprimer 450 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à modifier cette quantité en fonction des besoins.

Le sénateur Nolin: J'en fais la proposition, madame la présidente.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous avons besoin d'un motionnaire pour la proposition suivante:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant de chaque parti soit présent.

Le sénateur Lewis: J'ai une question. Je croyais qu'il fallait préciser que nous pouvions entendre des témoignages.

Le sénateur Cogger: La version française précise «à entendre des témoignages».

La présidente: Vous avez raison, la version anglaise devrait préciser «to hear and print».

Le sénateur Cogger: J'ai toujours pensé que cette règle visait à nous permettre de poursuivre une réunion même en l'absence d'un quorum; n'est-ce pas sa raison d'être?

La présidente: La motion précise «to receive evidence». Comme les témoignages sont présentés verbalement, je présume qu'on les entend.

Senator Cogger: That is not my point. I never thought that was the meaning. For instance, if you and I were sitting here, we may have said, "There is no one else, so let us start the meeting." I did not think that was proper. Perhaps the clerk can enlighten us.

Senator Jessiman: If the numbers are not there, you do not have a quorum. You have a quorum just to adjourn until such time as you can have a proper quorum.

Senator Cogger: I thought we were sometimes allowed to continue in the absence of a quorum, even momentarily, if someone must attend another meeting and then come back.

The Chairman: Perhaps the clerk could explain this to us because I understand that a quorum is four people. However, if we do not have four senators and witnesses are waiting for four hours until we do have a quorum, this would allow the committee to at least hear the witnesses but not to make any decisions. It is really designed for the convenience of the witnesses.

[Translation]

Senator Prud'homme: I have attended several meetings since the beginning of the week and this is the first time that the quorum is not indicated. If you can tell me what it is, then you have answered my question. Where exactly did you see some mention of a quorum?

[English]

The Chairman: A quorum is included in the *Rules of the Senate*. I believe it is four.

If there are no further questions, I will hear the motion.

Senator Lewis: I move:

That, pursuant to Rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative of each party is present.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would someone move the next motion on the agenda, please.

Senator Watt: I move:

That, pursuant to Rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the committee in the last session.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would someone move the next item on the agenda, please.

Senator Lewis: I move:

That the committee ask the Library of Parliament to assign a research officer to the committee;

Le sénateur Cogger: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je n'ai jamais pensé que cette règle avait ce but. Par exemple, si vous et moi étions assis ici, nous aurions pu dire: «Puisqu'il n'y a personne d'autre, commençons la réunion.» Je n'avais pas l'impression que c'était approprié. La greffière peut peut-être nous éclairer là-dessus.

Le sénateur Jessiman: S'il n'y a pas assez de membres, il n'y a pas quorum. La séance doit alors être levée jusqu'à ce qu'il y ait quorum.

Le sénateur Cogger: Je croyais qu'on était parfois autorisé à poursuivre en l'absence de quorum, même temporairement, si un membre doit assister à une autre réunion puis revenir.

La présidente: La greffière pourrait peut-être nous expliquer tout cela parce que, si je ne me trompe, un quorum est formé de quatre personnes. Si quatre sénateurs ne sont pas présents et que cela risque d'obliger les témoins à attendre pendant quatre heures qu'il y ait quorum, cette règle permettrait au comité à tout le moins d'entendre ces témoins sans prendre de décision. Cette règle est là pour accommoder les témoins.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: J'ai assisté à plusieurs réunions depuis le début de la semaine et c'est la première fois où le quorum n'est pas indiqué. Si vous l'indiquez, vous venez de répondre à la question. Vous l'avez vu où?

[Traduction]

La présidente: Le quorum est précisé dans le *Règlement du Sénat*. Je crois qu'il doit être composé de quatre membres.

S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais entendre la motion.

Le sénateur Lewis: Je propose:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence d'un quorum, pourvu qu'un représentant de chaque partie soit présent.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un peut-il proposer la prochaine motion à l'ordre du jour?

Le sénateur Watt: Je propose:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La présidente: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un peut-il proposer la prochaine motion à l'ordre du jour?

Le sénateur Lewis: Je propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter un attaché de recherche;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would someone move the next motion on the agenda, please.

Senator Losier-Cool: I move:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or, in his absence, the Deputy Chairman; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chairman, the Deputy Chairman, and the Clerk of the Committee.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would someone move the next motion on the agenda, please?

Senator Cogger: I move:

That the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The Chairman: I have just been informed that this is not for committee travel for hearings, but for conference travel in case some of the committee members or the staff should be attending some particular conference.

Senator Lewis: This motion really a new one, is it not? Usually this designation or power would be given to the chair. We are doing this in a vacuum of sorts.

The Chairman: Apparently, we passed it before.

Senator Lewis: Fine.

Senator Cogger: I thought it used to be that the committee would designate, not the chair.

The Chairman: It can be changed to whatever you prefer.

Senator Cogger: Let us leave it for now.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services du personnel technique, administratif ou autre qu'elle juge nécessaire pour que le comité puisse étudier les projets de loi, la teneur des projets de loi et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un peut-il présenter la prochaine motion à l'ordre du jour?

Le sénateur Losier-Cool: Je propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidente, au vice-président et au greffier du comité.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un peut-il proposer la prochaine motion à l'ordre du jour?

Le sénateur Cogger: Je propose:

Que le comité autorise la présidente à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La présidente: Je viens tout juste d'être informée que cette motion concerne non pas les déplacements du comité pour entendre des témoignages, mais les déplacements de certains membres du comité ou du personnel qui assisteraient à une conférence particulière.

Le sénateur Lewis: Cette motion est nouvelle, n'est-ce pas? Ce pouvoir est généralement conféré à la présidence. Nous agissons en quelque sorte en vase clos.

La présidente: Il semble que nous ayons adopté cette motion auparavant.

Le sénateur Lewis: Très bien.

Le sénateur Cogger: Je pensais que ce pouvoir était accordé au comité et non à la présidence.

La présidente: On peut modifier la motion selon vos désirs.

Le sénateur Cogger: Laissons tomber pour l'instant.

La présidente: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Would someone move the next motion on the agenda, please.

Senator Lewis: I move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The Chairman: The *Rules of the Senate* say that there is a right to pay for two witnesses per organization to appear before a committee of the Senate to put forth a viewpoint. This committee in the past has made it a policy just to pay for one member of an organization to come and appear before us.

Senator Jessiman: One per organization?

The Chairman: Yes. This is just to keep the costs down. There were circumstances in the last Parliament where we paid for two witnesses to appear, but hopefully we will be able to stick to the unspoken rule of one.

I suggest we move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

I would add to the motion that it will be understood that hopefully we will only have one witness from each organization.

Senator Bryden: Before it goes anywhere, I attended the Standing Senate Committee on Foreign Affairs yesterday. They had exactly the same provision, except they included a sentence requesting witnesses to attend the committee.

Senator Jessiman: Just those witnesses.

Senator Bryden: Those witnesses that the committee requested.

Senator Cogger: I do not like that. It is like picking and choosing. It is the witnesses who apply. I remember another chairman who used to be pretty good at stacking the deck and saying, "Okay, that institute and that gang," et cetera. The first thing you knew is that he had called in the witnesses.

Senator Bryden: I do not think it was confidential. One of the discussions that went on in the Standing Senate Committee on Foreign Affairs was that we would not offer to pay the witness fees of a representative of a major corporation who wanted to appear on a piece of environmental legislation. For instance, if Conrad Black wants to make a representation on our first bill, will we pay him \$20 travelling expenses? I simply raise that for discussion.

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un peut-il proposer la prochaine motion à l'ordre du jour?

Le sénateur Lewis: Je propose:

Que, conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, le comité puisse rembourser les frais de déplacement et de subsistance raisonnables d'au maximum deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La présidente: Aux termes du *Règlement du Sénat*, on peut rembourser deux témoins d'un même organisme qui comparait devant un comité du Sénat. Par le passé, notre comité a eu pour politique de rembourser les dépenses d'un seul membre.

Le sénateur Jessiman: Un par organisme?

La présidente: Oui. Pour restreindre les coûts. Durant la dernière législature, il est parfois arrivé que nous remboursions les dépenses de deux témoins, mais espérons que nous pourrions nous en tenir à un seul.

Je suggère que nous propositions:

Que, conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, le comité puisse rembourser les frais de déplacement et de subsistance raisonnables d'au maximum deux témoins d'un même organisme après qu'une demande de remboursement a été présentée.

J'ajouterais à la motion que nous espérons n'avoir qu'un seul témoin par organisme.

Le sénateur Bryden: Avant d'aller plus loin, je veux vous signaler que j'ai assisté hier à une réunion du comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Les membres du comité ont adopté la même règle, sauf qu'ils ont inclus une phrase concernant les témoins auxquels ils demandent d'assister aux réunions.

Le sénateur Jessiman: Seulement ces témoins-là.

Le sénateur Bryden: Les témoins auxquels le comité a demandé de comparaître.

Le sénateur Cogger: Je n'aime pas cela. Nous sommes trop exigeants. Ce sont les témoins qui demandent à comparaître. Je me souviens d'un président qui organisait les jeux d'avance en disant quel institut et quelle organisation il voulait entendre. On s'est retrouvé dans une situation où c'est lui qui demandait aux témoins de comparaître.

Le sénateur Bryden: Je ne crois pas que cette discussion était confidentielle. L'un des points abordés lors de la réunion du comité sénatorial permanent des affaires étrangères, c'est que nous n'offririons pas de payer les dépenses d'un représentant d'une importante société qui souhaiterait comparaître au sujet d'une loi sur l'environnement. Par exemple, si Conrad Black veut faire un exposé sur notre premier projet de loi, lui verserions-nous 20 \$ pour ses frais de déplacement? Je pose cette question pour qu'on en discute.

The Chairman: I understand there is always a choice because the wording of this motion is the committee "may" reimburse.

Senator Nolin: In the last Parliament, we frequently paid witnesses who had asked to appear.

Senator Cogger: A lot of people do not ask. The Canadian Bankers Association did not ask.

Senator Nolin: I refer to small NGOs, whom we welcome.

The Chairman: We want to ensure that every side of an issue is aired.

Senator Lewis: On the other hand, you do not want witnesses turning up to say, "I want my expense money."

Senator Nolin: The "may" is important.

Senator Gigantès: In answer to Senator Cogger's fear that the chairman might stack the committee, the motion reads, "...pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling ..."

Senator Cogger: I see your point, except we have stayed away from the further line Senator Bryden was bringing in which read, "...those witnesses that the committee personally invited." I did not want that.

Senator Gigantès: Suppose someone is clearly being frivolous, such as the Rhinoceros Party.

The Chairman: They are covered by the word "may".

Senator Nolin: Do not start that.

Senator Cogger: Remember the pharmaceutical bill when we had nine different groups attending, all telling us the same thing.

Senator Gigantès: We also had every pharmaceutical company wanting to appear to tell us the same story. We had two stories, pro and con.

The Chairman: I believe that is where the steering committee comes in and manages the number of witnesses who appear before this committee.

Senator Nolin: You have just been empowered to do that.

The Chairman: Yes, and the operative word is "may".

Senator Prud'homme: I think it should be a little more precise. If it is a controversial bill, you still have the ultimate decision on how many witnesses you want to hear and who you will pay. I could imagine many people saying, "Well, it is a nice trip, and I represent the poor of Canada."

La présidente: Si je ne m'abuse, nous avons toujours le choix, parce que la motion recommande que le comité «puisse» rembourser.

Le sénateur Nolin: Durant la dernière législature, nous avons fréquemment remboursé les dépenses des témoins qui ont demandé à comparaître.

Le sénateur Cogger: Un grand nombre de témoins ne le demandent pas, comme l'Association des banquiers canadiens.

Le sénateur Nolin: Je faisais référence aux petites ONG, que nous sommes heureux d'accueillir.

La présidente: Nous voulons nous assurer d'entendre chaque côté de la médaille.

Le sénateur Lewis: D'autre part, vous ne voulez pas que des témoins se présentent en exigeant qu'on rembourse leurs dépenses.

Le sénateur Nolin: Le mot «puisse» est important.

Le sénateur Gigantès: Pour dissiper les craintes du sénateur Cogger au sujet de la possibilité que la présidence organise les jeux d'avance, je vous signale que la motion précise «...conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, le comité puisse rembourser les frais de déplacement et de subsistance raisonnables...»

Le sénateur Cogger: Je vois ce que vous voulez dire, mais nous nous sommes éloignés de la phrase que voulait rajouter le sénateur Bryden au sujet des témoins que le comité invite personnellement. C'est à cela que je m'opposais.

Le sénateur Gigantès: Supposons qu'un organisme extravagant, comme le Parti rhinocéros, veuille comparaître.

La présidente: Le mot «puisse» nous permettrait de résoudre ce problème.

Le sénateur Nolin: Ne commençons pas avec ça.

Le sénateur Cogger: Rappelez-vous l'étude sur le projet de loi sur les produits pharmaceutiques, quand neuf groupes différents ont comparu et nous ont tous dit la même chose.

Le sénateur Gigantès: Toutes les sociétés pharmaceutiques voulaient également comparaître pour nous dire la même chose. Nous avons entendu les deux côtés de la médaille.

La présidente: C'est là qu'intervient le comité de direction pour fixer le nombre de témoins qui doivent comparaître devant le comité.

Le sénateur Nolin: On vient tout juste de vous autoriser à le faire.

La présidente: Oui, et le mot clé est «puisse».

Le sénateur Prud'homme: Je crois que cette phrase devrait être un peu plus précise. Si nous étudions un projet de loi controversé, il vous incombe en dernier recours de décider du nombre de témoins que vous voulez entendre et de déterminer lesquels se feront rembourser leurs dépenses. J'entends déjà de nombreuses personnes dire: «Eh bien, c'est un beau voyage, et je représente les pauvres du Canada.»

In the committee to amend section 93 of the Constitution, we struck three groups out yesterday, and they were already on the agenda. It was painful, and they were sure they had the right to be heard.

[Traduction]

Senator Nolin: All of the items voted on today must be taken as a package. One cannot be singled out and the others set aside. This allows the sub-committee on agenda and procedure to make all of its decisions in the interest of the committee, bearing in mind as well the witnesses and the various bills that will be examined.

Senator Gigantès: This committee has never mistreated witnesses or denied anyone the opportunity to make a presentation. I have never seen that happen.

Senator Nolin: In the last Parliament, we went one step further to ensure that all viewpoints were heard and if there was any uncertainty, we went back to the witness list to give everyone a chance. Perhaps that is why we beat every existing record in terms of the number of hours and days of committee meetings. At least we had the satisfaction of knowing that we did our job.

[English]

The Chairman: I hope that the committee will adopt this motion and trust the steering committee to prune the list down as much as is reasonable, while still having a full hearing and airing every side of the question.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

One thing that has apparently caused problems in the past with witnesses has been the fact that they have not put their expense accounts in promptly. I wonder if the committee would consider setting a time limit for the receipt of such witness expenses. Some still have not submitted their expenses, and it has been over a year.

Senator Jessiman: How long do they give us?

Senator Nolin: We have 60 days.

Senator Jessiman: Do not give them less than us.

Senator Cogger: I think you need to say that a payment will take place upon application received not more than 60 days after the appearance, including receipts.

The Chairman: I believe the receipts must be attached in any event.

Senator Jessiman: I so move.

The Chairman: It has been moved by Senator Jessiman that witnesses be required to submit their expenses not more than 60 days following their appearance.

Is it agreed, honourable senators?

Les membres du comité chargé de modifier l'article 93 de la Constitution ont dû éliminer trois groupes hier qui figuraient déjà à l'ordre du jour. La décision a été difficile à prendre et ces groupes étaient persuadés qu'ils avaient le droit d'être entendus.

[Français]

Le sénateur Nolin: Mais tous les règlements qui sont votés aujourd'hui doivent se lire les uns avec les autres. On ne peut pas en isoler un puis oublier les autres. Ce qu'on a devant nous permet au sous-comité du programme et de la procédure de prendre toutes les décisions dans l'intérêt du comité et dans l'intérêt des témoins et des différents projets de loi qui vont être examinés.

Le sénateur Gigantès: Ce comité n'a jamais maltraité les témoins ou n'a jamais refusé à des témoins de s'y présenter. Je n'ai jamais vu cela.

Le sénateur Nolin: Dans le dernier Parlement, nous sommes même allées au-delà des règles fixées pour justement nous assurer que tous les points de vue seraient entendus et si nous n'étions pas certains, nous rouvrions la liste des témoins pour s'assurer que tout le monde puisse se présenter. C'est peut-être pour cela que nous avons gagné tous les records de jours et d'heures de séance de comité. Au moins, nous avons la satisfaction du travail accompli.

[Traduction]

La présidente: J'espère que le comité adoptera cette motion et confiera au comité de direction la charge de ramener la liste à un nombre raisonnable de témoins tout en permettant aux membres du comité d'entendre chaque côté de la question.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

L'une des choses qui semblent avoir causé des problèmes par le passé avec les témoins, c'est le fait que certains d'entre eux n'aient pas présenté le relevé de leurs dépenses assez rapidement. Je me demande si le comité pourrait envisager de fixer une limite de temps pour la réception de ces relevés. Certains témoins ne l'ont pas encore présenté, et plus d'un an s'est écoulé depuis leur comparution.

Le sénateur Jessiman: De combien de temps disposons-nous?

Le sénateur Nolin: De 60 jours.

Le sénateur Jessiman: Ne leur donnez pas moins de temps que nous.

Le sénateur Cogger: Il faudrait préciser qu'un remboursement sera accordé si une demande est présentée dans les 60 jours suivant la comparution, y compris les reçus.

La présidente: Je crois que ces reçus doivent de toute façon être annexés à la demande.

Le sénateur Jessiman: J'en fais la proposition.

La présidente: Il est proposé par le sénateur Jessiman que les témoins soient tenus de présenter leur demande de remboursement dans les 60 jours suivant leur comparution.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Would the committee agree to carrying on the tradition that we have had in the past of only having one witness per organization?

Senator Cogger: I do not think you should set that as a rule. We will see as it goes.

Senator Gigantès: That is different than paying for the expenses of only one witness per organization. If five of them attend, we pay for one, and the chairman can say, "The five of you have half an hour."

Senator Nolin: When the steering committee decides that an organization will appear, the committee also informs that organization as to the limit we will impose upon them. They are informed, "Do not attend with five people at the table. One person will speak, perhaps two if one of them is the counsel or the chairman of the organization."

Senator Watt: Do you not think we are going too far in restricting people who will appear in front of us?

The Chairman: This motion only has to do with payment. It is up to the steering committee to inform the attending group that if they come with more witnesses, then they still have exactly the same amount of time to make the same case, no matter how many they bring.

Is that agreeable to every one, until we have to change it?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item deals with electronic media coverage of public meetings.

Senator Gigantès: I find the spotlights very disturbing. They hurt my eyes, and they give me headaches. I protect myself by wearing sunglasses, and then colleagues complain to me that I look like a Mafia chieftain.

The Chairman: I suggested this motion so that, if some particularly controversial issue comes before us about which the public is concerned, we would already have the Senate's permission and would not be required to go back to the Senate on every single issue. It would be my hope that we would have as little TV coverage as possible.

Senator Gigantès: As a professional photographer, I would ask that we insist they use bounce light; that is, they turn the lights to the ceiling and not into eyes. They can have excellent results and not blind us.

The Chairman: That is a good point.

Senator Prud'homme: The first part of proposed motion 11 is excellent and it seems that we all agree. Regarding the second part, could you not reflect for a few seconds? The subcommittee — that means three senators — will be empowered to allow such coverage at its discretion. I would be more careful. The subcommittee should rather "recommend" to the whole committee. Some members may strongly disagree about certain issues that can become politically sensitive. I try to be as neutral as I can.

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le comité serait-il d'accord pour poursuivre la tradition de n'accueillir qu'un seul témoin par organisme?

Le sénateur Cogger: Je ne crois pas qu'il faille en faire une règle. Nous verrons comment se déroulent les choses.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas la même chose que rembourser les dépenses d'un seul témoin par organisme. Si cinq témoins se présentent, nous remboursons les dépenses d'un seul mais la présidente peut accorder une demi-heure aux cinq témoins.

Le sénateur Nolin: Quand le comité de direction décide qu'un organisme comparaitra, il informe également cet organisme du temps dont il disposera. On leur dit de ne pas envoyer cinq personnes, parce qu'une seule d'entre elles pourra parler, peut-être deux, si l'une d'elles est le conseiller juridique ou le président de l'organisme.

Le sénateur Watt: Ne croyez-vous pas que nous allons un peu loin en restreignant les personnes qui comparaitront devant nous?

La présidente: Cette motion ne concerne que le remboursement des dépenses. C'est au comité de direction qu'il incombe d'aviser les groupes qui comparaissent qu'ils n'auront pas plus d'argent s'ils viennent en plus grand nombre.

Cette motion convient-elle à tous pour l'instant?

Des voix: D'accord.

La présidente: La prochaine motion concerne la diffusion des délibérations publiques par média électronique.

Le sénateur Gigantès: Les projecteurs me dérangent. Ils me font mal aux yeux et me donnent des maux de tête. Je me protège en portant des lunettes de soleil, mais mes collègues me traitent alors de parrain de la mafia.

La présidente: J'ai présenté cette motion pour que, si nous avons à nous pencher sur une question très controversée qui préoccupe le public, nous ayons déjà la permission du Sénat et ne soyons pas obligés de lui demander cette permission chaque fois. J'espère que nos travaux ne seront pas trop souvent télédiffusés.

Le sénateur Gigantès: En tant que photographe professionnel, je demande que nous insistions pour avoir un éclairage indirect; c'est-à-dire que les techniciens tournent les projecteurs vers le plafond et non vers nos yeux. Ils auront ainsi d'excellents résultats sans nous aveugler.

La présidente: C'est un bon point.

Le sénateur Prud'homme: Cette première partie de la motion 11 est excellente et il me semble que nous sommes tous d'accord. En ce qui concerne la seconde partie, pourrions-nous réfléchir quelques secondes? Le sous-comité — c'est-à-dire trois sénateurs — sera autorisé à permettre la diffusion de nos travaux à sa discrétion. J'aimerais que nous soyons plus prudents. Le sous-comité devrait plutôt faire une recommandation en ce sens au comité. Quelques membres pourraient s'opposer vivement à ce que certains de nos travaux soient télédiffusés parce que ces

On this issue, you need general permission from the Senate. Once you have that, the steering committee can recommend and the whole committee can decide.

The Chairman: Should we then just remove the second clause?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Nolin: I would then move:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We have been allotted two time slots for our regular meetings; that is, Wednesday in this room when the Senate rises or at 5:05 p.m., and on Thursday at 10:45 a.m. in Room 705 of this building. However, once the Summit Room is up and running, we will regularly meet over there. That is room 257 in the East Block where they are still installing communication lines for the reporters. The room should be ready in about two weeks.

Senator Cogger: Is there a particular reason for the 10:45 time slot?

The Chairman: The staff have been juggling to find time slots to avoid conflicts for members who sit on more than one committee.

Senator Gigantès: Does that mean we will work through the lunch hour?

The Chairman: If we work through the lunch hour, we will be fed.

Senator Gigantès: That is not my point. We then cannot plan on having lunch with anyone else on Thursdays?

The Chairman: That is right. However, we have no meeting planned for tomorrow. Our first meeting will probably be next week.

As to future business of the committee, Bill C-220 was referred to us this afternoon. There are many requests coming in on that bill. The steering committee will meet to discuss them.

The committee adjourned.

derniers risquent de créer des remous sur le plan politique. J'essaie d'être aussi neutre que possible.

Nous devons obtenir la permission du Sénat pour télédiffuser nos travaux. Une fois la permission obtenue, le comité de direction peut recommander, et le comité peut décider.

La présidente: Devrions-nous donc tout simplement éliminer la seconde partie?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Nolin: Je propose alors:

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par média électronique de manière à déranger le moins possible les travaux.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

On nous a donné deux cases horaires pour nos séances régulières: le mercredi, dans cette salle, quand le Sénat suspend ses travaux ou à 17 h 05 et le jeudi à 10 h 45, dans la pièce 705 de cet édifice. Toutefois, quand la salle du Sommet sera prête, nous nous y rencontrerons régulièrement. Il s'agit de la pièce 257 de l'édifice de l'Est où ils sont en train d'installer des lignes de télécommunication pour les journalistes. La salle devrait être prête d'ici environ deux semaines.

Le sénateur Cogger: La case horaire de 10 h 45 a-t-elle été choisie pour une raison particulière?

La présidente: Le personnel a beaucoup jonglé avec les cases horaires pour accommoder les sénateurs qui sont membres de plus d'un comité.

Le sénateur Gigantès: Cela signifie-t-il que nous devons travailler pendant l'heure du déjeuner?

La présidente: Si c'est le cas, nous serons nourris.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas ce que je voulais savoir. Nous ne pouvons donc pas faire de plans pour déjeuner avec quelqu'un d'autre le jeudi?

La présidente: C'est exact. Toutefois, nous n'avons pas de réunion demain. Notre première réunion aura probablement lieu la semaine prochaine.

En ce qui concerne les travaux futurs du comité, le projet de loi C-220 nous a été renvoyé cet après-midi. De nombreuses demandes nous sont parvenues à ce sujet. Le comité de direction devra se rencontrer pour en discuter.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, October 29, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-220, Loi

Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum. The meeting will now come to order.

Mr. Wappel, please make your presentation.

[*Translation*]

Mr. Tom Wappel, MP, sponsor of the bill: Madam Chair, I am pleased that your committee decided to start examining my bill today. However, although I did have time to prepare for today's presentation, there was not time to arrange to have my comments translated into the other official language and I apologize for that. I do have copies of my comments for each of you in English. I will try to speak slowly and clearly so as not to make it too hard for our interpreters.

[*English*]

When my assistant arrives, we can distribute the material.

Honourable senators, imagine a country where serial killers, child rapists, murderers, and violent criminals can, from their jail cells, write the stories of their crimes, sell the books to the citizens of the country within which they wreaked such havoc, and bank the money anywhere in the world.

Imagine a country where these criminals can collaborate with movie producers, sell the stories of their crimes, be technical advisors to the creation of the movies of their infamous activities, and bank their ill-gotten profits anywhere in the world.

It is sad but true that that country is Canada.

Lest you think that I am over-dramatizing, did you know that copyright certificates of registration for various works have been granted to child-killer Clifford Robert Olson? In the appendix to my brief are copies of three copyright certificates granted to Clifford Olson for various so-called works which he has produced, and I will turn to those in a moment.

This state of affairs exists despite the fact that the common law of our country has held, for centuries, that a criminal may not profit from his or her crime. That is why a person who murders their spouse cannot collect the victim's life insurance, even as the named beneficiary. Should the murderer write a book about his or her crime and make a profit from its sale, surely that is as much profiting from the crime as collecting insurance, yet there is no prohibition of this in Canadian law.

A few might argue that these miscreants have a right under our Charter to sell their stories in whatever form and to pocket the profits. The vast majority of Canadians, myself included, do not

modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous avons le quorum. Je déclare la séance ouverte.

Monsieur Wappel, veuillez faire votre exposé.

[*Français*]

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi: Madame la présidente, je suis heureux que votre comité ait décidé de commencer l'étude de mon projet de loi aujourd'hui. Cependant, je dois vous avouer que si j'ai eu le temps de préparer ma présentation pour vous aujourd'hui, je n'ai pas eu le temps de m'assurer que mes propos soient traduits dans notre autre langue officielle et je m'en excuse. J'ai les copies de mes remarques pour chacun de vous en langue anglaise. J'essaierai de parler lentement et clairement pour ne pas rendre la tâche de nos interprètes trop difficile.

[*Traduction*]

Lorsque mon adjoint arrivera, nous pourrons distribuer la documentation.

Honorables sénateurs, imaginez un pays où des tueurs en série, des violeurs d'enfants, des meurtriers et des criminels violents peuvent, de leur cellule, écrire l'histoire de leurs crimes, vendre leurs livres aux citoyens du pays dans lequel ils ont causé tant de ravages et encaisser l'argent n'importe où au monde.

Imaginez un pays où ces criminels peuvent collaborer avec des producteurs de films, vendre l'histoire de leurs crimes, servir de conseillers techniques à la création des films relatant leurs activités infâmes et encaisser leurs profits mal acquis n'importe où au monde.

Il est triste, mais juste, d'affirmer ici que le Canada est un tel pays.

De peur que vous ne pensiez que je dramatise trop, saviez-vous que des certificats d'enregistrement de droit d'auteur pour diverses oeuvres ont été accordés au tueur d'enfants Clifford Robert Olson? Vous trouverez annexées à mon mémoire des copies de trois certificats d'enregistrement accordés à Clifford Olson pour diverses prétendues oeuvres qu'il a réalisées; je vais m'y attarder dans un instant.

Telle est la situation, malgré le fait que depuis des siècles, en vertu de la common law de notre pays, un criminel ne peut pas être avantagé par le crime qu'il a commis. C'est la raison pour laquelle une personne qui assassine son conjoint ne peut pas percevoir l'assurance-vie de la victime, même si elle en est le bénéficiaire. Si le meurtrier écrit un livre sur son crime et réalise des profits de la vente de ce livre, cela revient sûrement au même que percevoir une assurance; pourtant, la loi canadienne ne l'interdit pas.

Plusieurs pourraient prétendre qu'en vertu de notre Charte, ces mécréants ont le droit de vendre leur histoire sous quelque forme que ce soit et d'en empocher les bénéfices. La plupart des

share this view. How can we prevent such a perversion of the most fundamental principles of crime and punishment, indeed of justice? My private member's Bill C-220 is an attempt to ensure that no criminal may profit from writing about or selling the stories of their sordid activities.

The idea was born in the summer of 1993 when I read a news report that Karla Homolka was considering selling her story for a profit. If Homolka, why not Paul Bernardo himself or Clifford Olson or Denis Lortie or the torturer-murderers of Toronto shoe-shine boy Emmanuel Jacques?

On what principles is this bill based? There are two. First, no criminal should ever profit from telling the story of their crimes. Second, criminals need not be prevented from telling their stories provided that they do not profit from the telling.

The bill, in a nutshell, will include in the Criminal Code definition of "proceeds of crime" any profit or benefit gained by a person or his family from the creation of a work based on the indictable offence for which the person was convicted. Thus, we would be able to seize such profits under the current Criminal Code provisions dealing with the proceeds of crime. This is clearly criminal law jurisdiction under our Constitution.

However, this alone does not help us if a criminal sells his or her story to a movie producer in the U.S., for example, who deposits the criminal's payment into a Swiss bank account. In order to capture this possibility, the bill also amends the Copyright Act, clearly a federal jurisdiction under the Constitution, as well as the Criminal Code, to provide first that the sentence for an indictable offence is deemed to include an order that any work based on the offence is subject to a new section in the Copyright Act, and, second, to provide in the new section that the copyright for such a work which would otherwise belong to the convicted person becomes and remains the property of the Crown forever.

This would permit Canada to bring action in any country which is a signatory to the Berne Convention on Copyright to enforce its rights, including seizure of funds paid to the criminal or injunctions to halt the sale of books, movies, videos, et cetera.

I repeat: The bill would not prevent a criminal from creating a work or collaborating on a work based on the offence, but it would prevent the criminal from profiting from its creation.

I read the speeches of honourable senators at second reading of this bill last Wednesday. In order to address one of the concerns raised, I should like to set out the history of this bill.

As I said earlier, when I researched and determined in July of 1993 that there was nothing in our laws to prevent Karla Homolka from selling the story of her crimes, I began to consider a solution. Because of our Constitution and its division of powers, I spent

Canadiens, dont moi-même, ne partagent pas ce point de vue. Comment pouvons-nous empêcher une telle perversion des principes les plus fondamentaux du crime et de la peine, voire de la justice? Le projet de loi C-220, dont je suis le parrain, vise à faire en sorte qu'aucun criminel ne peut être avantagé par la narration de ses sordides activités ou par la vente de son histoire.

L'idée a germé dans mon esprit au cours de l'été 1993, lorsque je suis tombé sur un communiqué indiquant que Karla Homolka envisageait de vendre son histoire pour faire de l'argent. Si Homolka, pourquoi pas Paul Bernardo lui-même, Clifford Olson, Denis Lortie ou encore les tortionnaires-meurtriers du cireur de chaussures de Toronto Emmanuel Jacques?

Sur quels principes s'appuie ce projet de loi? Il y a en a deux. Tout d'abord, aucun criminel ne devrait tirer profit de la narration de ses crimes. Deuxièmement, on n'empêche pas aux criminels de raconter leur histoire dans la mesure où ils n'en tirent pas profit.

En résumé, ce projet de loi inclurait dans la définition de «produits de la criminalité» du Code criminel tout profit ou avantage tiré de la création d'une oeuvre relatant ou représentant la perpétration d'un acte criminel dont l'accusé aurait été déclaré coupable. Ainsi, nous serions en mesure de saisir de tels profits en vertu des dispositions actuelles du Code criminel relatives aux produits de la criminalité. Cela relève clairement du droit pénal en vertu de notre Constitution.

Toutefois, cette disposition ne nous est pas utile, à elle seule, si un criminel vend son histoire à un producteur de films aux États-Unis, par exemple, lequel peut verser les honoraires du criminel dans un compte bancaire en Suisse. Pour empêcher une telle éventualité, le projet de loi modifie également la Loi sur le droit d'auteur, laquelle relève clairement de la compétence fédérale en vertu de la Constitution, ainsi que le Code criminel, afin de prévoir premièrement, que la peine prévue pour un acte criminel est réputée comporter une ordonnance assujettissant toute oeuvre liée à l'infraction à un nouvel article de la Loi sur le droit d'auteur et, deuxièmement, de prévoir dans le nouvel article que le droit d'auteur dont le contrevenant pourrait être propriétaire sur une telle oeuvre serait dévolu à la Couronne.

Cela permettrait au Canada d'intenter des poursuites dans tout pays signataire de la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques afin de faire valoir ses droits, y compris la saisie de fonds versés aux criminels ou des injonctions pour interrompre la vente de livres, de films, de vidéos, et cetera.

Je le répète: le projet de loi n'empêcherait pas un criminel de créer une oeuvre ou de collaborer à une oeuvre fondée sur l'infraction, mais il empêcherait le criminel de tirer des gains de cette création.

J'ai lu les allocutions des honorables sénateurs lors de la deuxième lecture de ce projet de loi mercredi dernier. Pour répondre à l'un des points soulevés, j'aimerais faire l'historique de ce projet de loi.

Comme je l'ai dit plus tôt, après avoir fait des recherches, je suis arrivé à la conclusion en juillet 1993 que rien dans nos lois n'empêchait Karla Homolka de vendre l'histoire de ses crimes; c'est alors que j'ai envisagé une solution. À cause de notre

over a year and a half researching, drafting, and redrafting this bill. I introduced the bill in February, 1995.

As honourable senators know, but others listening may not, I then had to be lucky enough to have my name selected in the private members' bills lottery. I had to defend my bill before a private members' business subcommittee of the House of Commons comprised of members of the Liberal, Reform and Bloc Québécois parties. This committee unanimously recommended that the bill, then called Bill C-205, be votable.

It received the maximum three hours of debate permitted under house rules. Twenty-three members of Parliament spoke to this bill. It passed second reading on September 24, 1996, virtually unanimously, and was referred to the Justice committee. The Justice committee held hearings and heard witnesses over two days, including, from the Department of Justice, the assistant deputy minister in the policy sector. The committee accepted two clarification amendments and unanimously reported the bill to the house on April 8, 1997.

Throughout this process, the house received numerous petitions from across Canada signed by thousands of citizens calling upon Parliament to pass this bill. It had been supported throughout its history by both the Bloc Québécois and the Reform parties, as well as by numerous victims' rights groups and the Canadian Police Association. The house unanimously passed the bill on April 10, 1997, and sent it to the Senate. It received second reading in the Senate and died when the election was called, waiting for this committee, or its predecessor, to consider it.

I reintroduced the very same bill on October 1, 1997. The house unanimously passed it at all stages and sent it to the Senate. This was done, honourable senators, in my view, because the house felt there was no sense in re-inventing the wheel since the bill was fully considered, studied, and debated by the house only five months ago.

If you turn to the last three pages of my brief, you will see photocopies of the copyrights issued to Clifford Olson. You will see the title on the first copyright certificate listed as *Profile of a Serial Killer — The Clifford Olson Case*. Who is the author? Clifford Robert Olson. He obtained this copyright on October 10, 1989. Olson is listed also as the owner.

I would draw your attention to this specific item: The copyright certificate has a place for two notations, one for the author and a second place for the owner. Obviously, this means that the author is not the owner in all cases. I will tie that fact into my remarks in a moment.

The second copyright is dated March 10, 1995. The title listed is *Motivational Sexual Homicide Patterns of Serial, Child Killer — Clifford Robert Olson*. The item is described as a series of videos. I will not get into how he managed to produce a series of videos in a maximum security prison, as that is another matter,

Constitution et du partage des pouvoirs, j'ai passé plus d'un an et demi à faire des recherches, à rédiger et à remanier ce projet de loi. Je l'ai présenté en février 1995.

Comme le savent les honorables sénateurs, contrairement à d'autres qui nous écoutent, j'ai ensuite eu la chance d'être choisi dans la loterie des projets de loi d'initiative parlementaire. J'ai dû défendre mon projet de loi devant un sous-comité des mesures d'initiative parlementaire de la Chambre des communes composé de députés libéraux, réformistes et du Bloc québécois. Ce comité a recommandé à l'unanimité que le projet de loi, intitulé alors projet de loi C-205, fasse l'objet d'un vote.

Il a fait l'objet d'un débat maximum de trois heures selon le Règlement de la Chambre. Vingt-trois députés ont parlé de ce projet de loi. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture le 24 septembre 1996, pratiquement à l'unanimité, et a été renvoyé au comité de la justice. Le comité de la justice a tenu des audiences et entendu des témoins pendant deux jours, y compris le sous-ministre adjoint du secteur politique du ministère de la Justice. Le comité a accepté des amendements de clarification et a fait rapport du projet de loi à l'unanimité à la Chambre le 8 avril 1997.

Tout au long de ce processus, la Chambre a reçu de nombreuses pétitions de tout le Canada signées par des milliers de Canadiens demandant au Parlement d'adopter ce projet de loi. Il a été appuyé tout au long du processus par le Bloc québécois et par le Parti réformiste, ainsi que par de nombreux groupes de défense des droits des victimes et par l'Association canadienne des policiers. La Chambre a adopté à l'unanimité le projet de loi le 10 avril 1997 et l'a renvoyé au Sénat. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat et a expiré au Feuilleton au moment du déclenchement des élections, en attendant que ce comité, ou son prédécesseur, l'examine.

J'ai présenté de nouveau le même projet de loi le 1er octobre 1997. La Chambre l'a adopté à l'unanimité à toutes les étapes et l'a renvoyé au Sénat. Si cela a été fait, honorables sénateurs, c'est parce que, selon moi, la Chambre était d'avis qu'il était inutile de réinventer la roue, puisque le projet de loi avait été examiné et débattu à fond à la Chambre à peine cinq mois plus tôt.

Si vous passez aux trois dernières pages de mon mémoire, vous trouverez des photocopies des droits d'auteur émis à Clifford Olson. Le titre qui paraît sur le premier certificat est le suivant: *Profile of a Serial Killer — The Clifford Olson Case*. Qui est l'auteur? Clifford Robert Olson. Il a obtenu ce droit d'auteur le 10 octobre 1989. Olson figure sur le certificat comme propriétaire également.

J'aimerais attirer votre attention sur ce point particulier: le certificat d'enregistrement indique d'une part l'auteur, d'autre part le propriétaire. De toute évidence, cela signifie que l'auteur n'est pas le propriétaire dans tous les cas. Je vais y revenir au cours des observations que je me propose de faire dans un instant.

Le deuxième droit d'auteur date du 10 mars 1995. Le titre indiqué est le suivant: *Motivational Sexual Homicide Patterns of Serial, Child Killer — Clifford Robert Olson*. Cette oeuvre est décrite comme étant une série de vidéos. Je ne vais pas demander comment il a réussi à produire une série de vidéos dans une prison

but he did it, and he has a copyright on those videos issued by the Copyright Office. Again, he is both the author and the owner.

The third copyright was issued on August 22, 1992. The title is *Inside the Mind of a Serial Killer — A Profile*. The nature of the copyrighted item is described as "literary," and, again, Olson is the author and the owner. Aside from the fact that we are talking about Clifford Olson, I bring to your attention that there are two categories — author and owner.

This bill is supported by many non-partisan organizations, including but not limited to the following: Canadian Police Association, Canadian Resource Center for Victims of Crime, Families Against Crime Today Society, End Violence Against Children, Citizens United for Safety and Justice, Victims for Justice, Emotional Support for Victims of Violence and their Family, Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination, Victims for Justice, and Canadians Taking Action Against Violence.

At committee stage in the house, five arguments against the bill were cited. At this time, I should like to deal with these five arguments, as well as some others that have been raised since October 1.

First, it is suggested that the amendment specifically expanding the definition of proceeds of crime stretches the criminal law powers of the government. It is argued this is so because "proceeds of crime" is expanded to include moneys not derived directly or indirectly from the commission of a crime but derived from a lawful activity, that is, writing a book.

The response is that the commission of the crime is a condition precedent to the writing of the book about the crime. Without the crime, there can be no book about the crime. Thus, the link is direct and, if not direct, then certainly indirect. Similarly, there is no direct link between purchasing life insurance on a loved one, which is a legal contractual activity, and then collecting on the proceeds upon killing the loved one. The common law, however, will not permit a criminal to benefit financially in this instance.

Likewise, purchasing a car, a boat, jewellery or art work, for example, are all legal activities. However, if they are purchased with money directly or indirectly linked to a crime, they can be confiscated. This was in the news only last week when a marijuana cultivator had his farm and farm equipment confiscated. Thus, the argument put forward against my bill is that if a hired assassin buys a car with the payment for his crime, his car can be seized as proceeds of crime, but if he writes a book about the crime and makes even more money, then the law cannot seize this money as it is stretching the powers of the criminal law. In my view, this flies in the face of common sense.

The second argument suggests that the bill is extremely far reaching because the proposals extend beyond the incarceration period. The answer is deceptively simple. The bill provides, as a

à sécurité maximale, car c'est un tout autre problème, mais il l'a fait et il a un droit d'auteur sur ces vidéos émis par le Bureau du droit d'auteur. Là encore, il est à la fois auteur et propriétaire.

Le troisième droit d'auteur a été émis le 22 août 1992 pour une oeuvre intitulée: *Inside the Mind of a Serial Killer — A Profile*. L'oeuvre faisant l'objet du droit d'auteur est décrite comme une oeuvre littéraire; là encore, Olson en est l'auteur et le propriétaire. Mis à part le fait que nous parlions de Clifford Olson, j'attire votre attention sur le fait qu'il y a deux catégories: celle d'auteur et celle de propriétaire.

Ce projet de loi bénéficie de l'appui de nombreux organismes politiquement indépendants comme, entre autres: l'Association canadienne des policiers, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, Families Against Crime Today Society, End Violence Against Children, Citizens United for Safety and Justice, Victims for Justice, Emotional Support for Victims of Violence and their Family, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation et Canadians Taking Action Against Violence.

À l'étape du comité à la Chambre, cinq arguments contre le projet de loi ont été présentés. J'aimerais maintenant traiter de ces cinq arguments, ainsi que de quelques autres présentés depuis le 1^{er} octobre.

Tout d'abord, on laisse entendre que ce projet de loi, en élargissant la définition de «produits de la criminalité», étend les pouvoirs du gouvernement en matière de droit pénal. En effet, les «produits de la criminalité» comprendraient maintenant les fonds non obtenus directement ou indirectement de la perpétration d'un crime, mais obtenus d'une activité légale, c'est-à-dire, l'écriture d'un livre.

La réponse, c'est que la perpétration d'un crime est une condition préalable à l'écriture du livre sur le crime. Sans le crime, il ne peut y avoir de livre sur le crime. Par conséquent, le lien est direct et, s'il ne l'est pas, il est certainement indirect. De même, il n'y a pas de lien direct entre l'achat d'une assurance-vie pour un être cher, activité contractuelle légale, et la perception des produits de cette assurance au moment du meurtre de cet être cher. Toutefois, la common law ne permet pas à un criminel en pareil cas d'en tirer financièrement profit.

Pareillement, l'achat d'une voiture, d'un bateau, de bijoux ou d'une oeuvre d'art, par exemple, sont des activités légales. Toutefois, s'ils sont achetés avec de l'argent directement ou indirectement lié à un crime, ils peuvent être confisqués. Les journaux l'ont attesté il y a une semaine à peine, lorsqu'un cultivateur de marijuana s'est vu confisquer sa ferme et son équipement agricole. Par conséquent, l'argument présenté contre mon projet de loi est le suivant: si un tueur à gages achète une voiture avec l'argent obtenu de son crime, sa voiture peut être saisie comme produit de la criminalité, mais s'il écrit un livre sur le crime et fait encore plus d'argent, la loi ne permet pas de saisir cet argent, puisque cela étend les pouvoirs en matière de droit pénal. À mon avis, cela ne tient pas debout.

Selon le deuxième argument, le projet de loi est d'une portée considérable, parce que les propositions s'appliquent au-delà de période d'incarcération. La réponse est en apparence simple. Le

mandatory part of the sentence imposed after conviction, that any copyright in any work about the crime by the criminal will be subject to new section 12.1 of the Copyright Act. Yes, this would be for the life of the criminal, but how is this any different than section 100.(1) of the Criminal Code which permits a judge, at the time of sentence, to prohibit a person from owning firearms or explosives for life? I would argue there is no difference intellectually or in law. Indeed, the author of a work has a copyright for the life of the author, plus 50 years. The concept of the copyright vesting in the Crown for the life of the offender is already an accepted fact of copyright law.

Third, it is argued that because federal bureaucrats are currently working with their provincial colleagues to do part of what my bill proposes, that somehow this bill should not proceed. I point out that, first, such talks have been going on for quite some time, years in fact, without concrete results; and, second and more important, even if the federal government and all 10 provincial governments and the two territories passed uniform laws, which is by no means guaranteed, they will not stop a Canadian criminal from profiting from the telling or selling of the story of his crime outside Canada. We could still see convicted criminals selling the rights to their stories to a foreign movie producer, having the money deposited in a Swiss bank account, and spending it with impunity anywhere in the world, except Canada. This bill will stop such an unjust result.

Fourth, it is argued that the bill creates a problem in international law. This assertion is made without substantiation and without reference to any particular section of any law or international convention. I respectfully suggest that this assertion should be rejected for the following reasons.

The articles of the Berne Convention in and of themselves are of no legal effect in Canada, but because our domestic law, which is our Copyright Act, is derived in part from these articles, the convention serves as an interpretative tool, not a binding tool, to domestic legislation.

The word "author" is not defined in the Berne Convention. Therefore, it is up to domestic legislation to define the word "author". The domestic law of Canada, as well as other Berne signatory countries, provides for deemed authorship in others, other than the actual author, and these deeming provisions have not been opposed by the international community. I cite specifically Crown Copyright, section 12, and the employer/employee provisions of section 13(3) of the Copyright Act. Section 12 states:

Without prejudice to any rights or privileges of the Crown, where any work is, or has been, prepared or published by or under the direction or control of Her Majesty or any government department, the copyright in the work shall, subject to any agreement with the author, belong to Her

projet de loi prévoit que la peine prononcée comporte une ordonnance assujettissant le droit d'auteur de toute oeuvre sur le crime par le criminel à l'article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur. Effectivement, cela s'appliquerait au criminel, à vie, mais en quoi est-ce différent du paragraphe 100(1) du Code criminel qui habilite un juge, au moment du prononcé de la sentence, à interdire à une personne de posséder des armes à feu ou des explosifs, à vie? Je prétends qu'il n'y a pas de différence au plan intellectuel ou légal. En fait, l'auteur d'une oeuvre a un droit d'auteur à vie, plus 50 ans. Le concept de dévolution du droit d'auteur à la Couronne pour la durée de vie du contrevenant est déjà un fait accepté de la Loi sur le droit d'auteur.

Troisièmement, étant donné que des fonctionnaires fédéraux s'efforcent actuellement, avec leurs homologues provinciaux, de réaliser une partie de ce que propose mon projet de loi, on prétend qu'il est inutile de continuer à s'y intéresser. Je ferais remarquer que, premièrement, de tels entretiens se déroulent depuis quelque temps déjà, des années en fait, sans donner de résultats concrets; et, deuxièmement et plus important, même si le gouvernement fédéral, les dix gouvernements provinciaux et les deux territoires adoptaient des lois uniformes, ce qui n'est nullement garanti, cela n'empêcherait pas un criminel canadien de tirer profit de la narration ou de la vente de l'histoire de son crime à l'extérieur du Canada. Il pourrait toujours y avoir des criminels condamnés qui vendraient les droits à leur histoire à un producteur de films étranger, qui feraient déposer l'argent dans un compte bancaire en Suisse et qui le dépenseraient en toute impunité n'importe où au monde, à l'exception du Canada. Ce projet de loi empêchera qu'une telle injustice se produise.

Quatrièmement, on prétend que le projet de loi crée un problème en droit international. Cette affirmation est faite sans preuve et sans renvoi à quelque article que ce soit d'une loi ou d'une convention internationale. Je demande respectueusement que cette affirmation soit rejetée pour les raisons suivantes.

Les articles de la Convention de Berne en eux-mêmes n'ont aucun effet légal au Canada, mais étant donné que notre loi nationale, c'est-à-dire notre Loi sur le droit d'auteur, découle en partie de ces articles, la convention sert de moyen d'interprétation, non de moyen exécutoire, pour ce qui est de l'application de notre loi nationale.

Le mot «auteur» n'est pas défini dans la Convention de Berne. Par conséquent, c'est à la loi nationale de définir le mot «auteur». La loi nationale du Canada, ainsi que celle des autres pays signataires de la Convention de Berne, prévoit que d'autres personnes, autres que l'auteur réel, peuvent se voir attribuer la paternité réputée d'une oeuvre; la communauté internationale ne s'est jamais opposée à ces dispositions déterminatives. Je cite notamment le droit d'auteur qui appartient à Sa Majesté, soit l'article 12, et les dispositions employeurs-employés du paragraphe 13(3) de la Loi sur le droit d'auteur. Je cite l'article 12:

Sous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne, le droit d'auteur sur les oeuvres préparées ou publiées par l'entremise, sous la direction ou la surveillance de Sa Majesté ou d'un ministère du gouvernement, appartient, sauf stipulation conclue avec l'auteur, à Sa Majesté et,

Majesty and in that case shall continue for a period of fifty years from the date of the first publication of the work.

Section 13(3) states:

Where the author of a work was in the employment of some other person under a contract of service or apprenticeship and the work was made in the course of his employment by that person, the person by whom the author was employed shall, in the absence of any agreement to the contrary, be the first owner of the copyright ...

As you can see, senators, the proposal in Bill C-220 to vest ownership in the Crown is already being applied to law-abiding Canadian authors in deemed circumstances. What can be wrong with applying similar provisions to criminals?

The fundamental principle of the Berne Convention requires each member country to extend to authors and works of all other member countries the same copyright protection as it does to its own nationals. Please note that the principle is not to extend a uniform international set of principles somehow codified in the convention but, rather, to give the same protection to foreigners as to nationals.

As I said before, the Berne Convention does not define "author" and it also does not define "initial ownership". It is up to member countries to define initial ownership according to domestic law, which is exactly what Bill C-220 seeks to do by in effect stating that the initial ownership in a work in deemed circumstances would vest in the Crown.

David Vaver, in his article entitled *Copyright in Foreign Works: Canada's International Obligations*, points out that countries often allocate ownership to the employer using legal techniques which vary from vesting the copyright initially in the employer to creating an automatic assignment of rights from the author to the employer.

Bill C-220 proposes to vest ownership of the work in Her Majesty in right of Canada. This is consistent with already established practices in member countries. In any event, L.E. Harris, in her article entitled *Ownership of Employment Creations*, points out that many convention countries have employer ownership and there have been no complaints that employer ownership is against international obligations during the 62-year existence of such provisions.

Therefore, I ask, if the true author's work can and is deemed to be owned by the author's employer, how can one object that a criminal author's work about the crime is deemed to be owned by Her Majesty in right of Canada, particularly when such deemed ownership is made for public policy, public safety and peace, order and good government reasons?

dans ce cas, il dure cinquante ans à compter de la première publication de l'oeuvre.

Je cite le paragraphe 13(3):

Lorsque l'auteur est employé par une autre personne en vertu d'un contrat de louage de service ou d'apprentissage, et que l'oeuvre est exécutée dans l'exercice de cet emploi, l'employeur est, à moins de stipulation contraire, le premier titulaire du droit d'auteur...

Comme vous pouvez le voir, mesdames et messieurs les sénateurs, la proposition du projet de loi C-220 relative à la dévolution de la propriété à la Couronne s'applique déjà aux auteurs canadiens respectueux de la loi en pareilles circonstances. Pourquoi aurait-on tort d'appliquer de semblables dispositions aux criminels?

Selon le principe fondamental de la Convention de Berne, chaque pays membre doit assurer aux auteurs et aux oeuvres de tous les autres pays membres la même protection en matière de droit d'auteur que celle dont jouissent ses propres ressortissants. Veuillez noter que le principe ne vise pas à étendre une série de principes internationaux uniformes codifiés en quelque sorte dans la convention mais, plutôt, à assurer la même protection aux étrangers qu'aux ressortissants.

Comme je l'ai dit plus tôt, la Convention de Berne ne définit pas le mot «auteur» ni non plus l'expression «propriété initiale». C'est aux pays membres de définir la propriété initiale selon la loi nationale et c'est exactement ce que vise le projet de loi C-220 en indiquant que la propriété initiale serait dévolue à la Couronne dans des circonstances données.

Dans son article intitulé *Copyright in Foreign Works: Canada's International Obligations*, David Vaver souligne que les pays attribuent souvent la propriété à l'employeur en ayant recours à des techniques légales qui varient de la dévolution du droit d'auteur initialement à l'employeur à la création d'une cession automatique des droits de l'auteur à l'employeur.

Le projet de loi C-220 propose la dévolution de la propriété de l'oeuvre à Sa Majesté du chef du Canada. Cela est compatible avec des pratiques bien établies dans les pays membres. Dans tous les cas, dans son article intitulé *Ownership of Employment Creations*, L.E. Harris souligne que beaucoup de pays signataires de la convention prévoient la propriété de l'employeur et qu'il n'y a eu aucune plainte depuis 62 ans, soit depuis la prise de telles dispositions, à l'effet que la propriété de l'employeur va à l'encontre des obligations internationales.

Par conséquent, je pose la question suivante: si l'oeuvre du véritable auteur peut appartenir à l'employeur de l'auteur et est réputée lui appartenir, comment peut-on s'opposer à ce que l'oeuvre d'un auteur criminel au sujet du crime soit réputée appartenir à Sa Majesté du chef du Canada, surtout lorsqu'une telle propriété réputée est prévue pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de paix publiques, d'ordre et de saine gestion publique?

Fifth, the bureaucrats suggest there is a Charter risk associated with the proposed changes and that this risk should somehow disqualify Bill C-220 from becoming law. I ask that this committee categorically reject such a proposition. All legislation we pass, particularly criminal law legislation, is at risk of a Charter challenge.

The Parliament of Canada has passed gun control legislation knowing it was at risk of a Charter challenge. Indeed, that risk is now reality, as the law is being challenged. That risk did not stop us from passing the bill. Parliament passed the Tobacco Products Control Act knowing it was at risk of a Charter challenge. Indeed, notwithstanding all the assurances of the Department of Justice that the bill was constitutional, the Supreme Court declared it unconstitutional. Parliament passed the bill despite the risk.

Please remember that the criminal would not be prevented in any way from writing a book, collaborating on a movie, or any other method of expressing himself. Bill C-220 only prohibits the criminal from profiting from that freedom to express oneself, and only in the limited circumstances when the freedom of expression concerns the very crime committed.

This is a key element of the bill, so I wish to repeat and emphasize it. Nothing in this bill restricts the right to freedom of expression of the criminal. The criminal may talk about or write about the crime he committed. What the bill seeks to prevent is the criminal profiting from talking about or writing about the crime.

In any event, even if there were Charter violation, I suggest the Supreme Court would invoke section 1 of the Charter to validate the law as it reaffirms a centuries-old truism of our law that no criminal may profit from his crime.

In an editorial, *The Toronto Star* offered the opinion that the bill would deny prison inmates a productive outlet for their talents. This is simply not true. This bill would not prevent criminals from talking about or writing about their crimes, but it would prevent them from profiting from such talking or writing.

Others say that this bill would discourage inmates from telling Canadians how it feels to be inside the justice system. This is factually incorrect. The bill prevents criminals from profiting from telling, selling, or writing about the crimes for which they were convicted. Prison experiences, crimes of other individuals, opinions on penal reform, indeed anything unrelated to the crime for which the person was convicted, are completely unaffected by this bill. Indeed, even if the criminal writes about the crimes for which they were convicted as part of a work about their experience within the justice system, if the part about the crime is only a small part of the work, my bill would not have an effect.

Cinquièmement, les fonctionnaires laissent entendre que les changements proposés pourraient être contestés en vertu de la Charte et que ce risque pourrait en quelque sorte empêcher le projet de loi C-220 de devenir loi. Je demande que ce comité rejette catégoriquement une telle suggestion. Toute loi que nous adoptons, notamment les lois en matière de droit pénal, court le risque d'une contestation en vertu de la Charte.

Le Parlement du Canada a adopté une loi sur le contrôle des armes à feu en sachant qu'elle risquait de donner lieu à une contestation fondée sur la Charte. De fait, cette éventualité est devenue réalité, car la loi fait actuellement l'objet d'une telle contestation. Ce risque ne nous a pourtant pas empêché d'adopter le projet de loi. Le Parlement a adopté la Loi réglementant les produits du tabac sachant qu'elle pouvait donner lieu au même type de contestation. Malgré toutes les promesses du ministère de la Justice suivant lesquelles le projet de loi était constitutionnel, la Cour suprême en est arrivée à la conclusion contraire. Le Parlement a adopté le projet de loi en dépit du risque encouru.

Je vous répète que rien n'empêchera un criminel d'écrire un livre, de collaborer à un film ou de recourir à une autre méthode d'expression. Le projet de loi C-220 empêchera uniquement ce criminel de tirer profit de cette liberté d'expression, et ce, uniquement dans des circonstances limitées lorsque la liberté d'expression concerne un crime qu'il a commis.

Comme il s'agit-là d'un élément-clé du projet de loi, je tiens à répéter ce point et à y attirer votre attention. Rien dans ce projet de loi n'entrave la liberté d'expression du criminel. Celui-ci peut parler du crime qu'il a commis ou écrire à ce sujet. Le projet de loi vise uniquement à empêcher ce criminel de tirer profit de ces activités.

Quoi qu'il en soit, même si cette mesure législative allait à l'encontre de la Charte, la Cour suprême pourrait invoquer l'article 1 de celle-ci pour valider le projet de loi, car il ne ferait que confirmer une évidence séculaire du droit, à savoir qu'aucun criminel ne peut profiter d'un crime qu'il a commis.

Le *Toronto Star* affirmait dans un éditorial que le projet de loi empêcherait les détenus de faire valoir leurs talents. Cette déclaration est tout simplement fausse. Le projet de loi n'empêcherait pas les criminels de parler de leurs crimes ou d'écrire à leur sujet, mais il les empêcherait de tirer profit de ces activités.

D'autres déclarent que ce projet de loi dissuaderait les détenus de dire aux Canadiens comment on se sent à l'intérieur du système carcéral. Si l'on s'en tient aux faits, cette déclaration est fausse. Encore une fois, le projet de loi empêcherait les criminels de tirer un profit quelconque pour avoir parlé des crimes dont ils ont été reconnus coupables, pour avoir écrit à ce sujet ou pour avoir vendu leur histoire. Ce projet de loi ne concerne en rien l'expérience carcérale, les crimes d'autres personnes, les opinions émises sur la réforme pénale ni tout ce qui n'est pas relié au crime dont un détenu a été reconnu coupable. De fait, mon projet de loi ne s'appliquerait même pas lorsqu'un criminel écrit sur des crimes dont il a été reconnu coupable dans le cadre d'une oeuvre sur son expérience au sein du système carcéral si la partie traitant du crime ne représente qu'une faible part de l'oeuvre.

Another criticism is that the bill penalizes families of criminals because it applies to them. The bill addresses the possibility that a criminal, in order to avoid the intent of the bill, collaborates with a spouse in order for the spouse to collect profits which would otherwise be prohibited if the author were the criminal himself. This is an obvious loophole which the bill tries to plug. If a family member chooses to write about the crime — for example, a victim of incest — and does not collaborate with the person convicted of the crime, the bill has no effect on the person's work or ability to profit by it.

Some say the bill is a response to a non-existent problem. If the problem is non-existent, then thank goodness and let us keep it that way. I have shown you the certificates of copyright granted to Clifford Olson. At his section 745 hearing this past summer, he told the jury he had sold his story in the U.S. and that \$1 million was in a Washington lawyer's escrow account. I hope this is not true, but it could be. Indeed, if it is not true now, it could in the future come to pass.

The implication of this criticism that the problem is non-existent is that only in response to acts which society deems repugnant or unacceptable should a law be drafted — that legislators should be passive, reactive instead of active and ensuring that society is protected from even the possibility of unacceptable conduct. If it is agreed that the principle of the bill is correct, namely that no-one should make a dime from committing a crime, then it is the responsibility of legislators to ensure that it does not happen.

Finally, it is argued that if a criminal makes money by selling the story of his crime, the victims and the families of victims could sue the criminal and therefore we do not need a law such as Bill C-220. To force victims and their families to sue is to penalize victims again. Why should victims be put to the expense and time of a civil suit to recover monies from the criminal? Is this fair or just? If the criminal has arranged for the monies to be outside of Canada, how can victims recover their judgments? Must they then be put to the expense of foreign litigation in an attempt to seize profits? All legislation is a balancing of interests, and, on balance, I would argue it is preferable to have the state intervene to seize profits rather than forcing victims to use their own sometimes scarce resources to sue the criminal.

In conclusion, I remind honourable senators that the bill has passed the House of Commons unanimously twice, in both the 35th and 36th Parliaments. It is rare that such consensus is demonstrated in the House of Commons. The bill makes sense, for it is a matter of common sense.

I urge honourable senators to study this bill and, in due course, report the bill back to the Senate for third and final reading,

Une autre critique veut que le projet de loi désavantage les familles des criminels. Le projet de loi prévoit les cas où un criminel, dans le but de se soustraire à l'esprit de la loi, collaborerait avec un conjoint afin que celui-ci recueille les profits que lui-même ne pourrait autrement recevoir. Le projet de loi tente d'éliminer cette échappatoire. Si un membre de la famille décide d'écrire au sujet du crime — une victime d'inceste, par exemple — et ce, sans collaborer avec la personne déclarée coupable, le projet de loi ne s'applique pas à l'oeuvre de l'auteur ni aux bénéfices qui pourraient en découler.

D'aucuns disent que le projet de loi est une solution à un problème qui n'existe pas. Si tel est le cas, eh bien, assurons-nous que les choses demeurent ainsi. Je vous ai montré des certificats de droit d'auteur accordés à Clifford Olson. Lors de l'audience qui lui a été accordée l'été dernier en vertu de l'article 745, il a déclaré au jury qu'il avait vendu son histoire aux États-Unis et qu'une somme de 1 million de dollars se trouvait dans le compte de garantie bloqué d'un avocat de Washington. J'espère que ce n'est pas vrai, mais cela pourrait l'être. Quoi qu'il en soit, si ce n'est pas la vérité à l'heure actuelle, cela pourrait le devenir.

Cette critique voulant que le problème n'existe pas laisse entendre qu'on doit adopter une loi uniquement après la perpétration d'actes que la société juge répugnants ou inacceptables et que les législateurs devraient demeurer passifs et répressifs au lieu d'être préventifs et de protéger la société contre toute conduite inacceptable éventuelle. Si l'on convient que le principe dont s'inspire le projet de loi est valable, à savoir que personne ne devrait faire un sou pour avoir commis un crime, on doit admettre qu'il incombe aux législateurs de veiller à ce que cette situation ne se produise pas.

Finalement, certains affirment que si un criminel fait de l'argent en vendant l'histoire de son crime, les victimes et leurs familles pourraient poursuivre le criminel et qu'il n'est donc pas nécessaire d'avoir une loi comme le projet de loi C-220. Ne trouvez-vous pas qu'en obligeant les victimes et leurs familles à aller devant les tribunaux, on les pénalise encore une fois? Pourquoi les victimes devraient-elles être obligées de consacrer du temps et de l'argent à une poursuite civile pour récupérer l'argent d'un criminel? Cette solution est-elle équitable? Si le criminel s'est organisé pour que les recettes se retrouvent à l'extérieur du Canada, comment les victimes pourront-elles les récupérer? Doivent-elles alors encourir les frais d'une poursuite devant des tribunaux étrangers pour saisir les profits réalisés? Toute loi tente de trouver le juste milieu et, à tout prendre, je crois qu'il est préférable que l'État intervienne pour saisir ces profits au lieu d'obliger les victimes à puiser dans leurs propres ressources, quelquefois maigres, pour poursuivre le criminel.

En conclusion, je rappelle aux honorables sénateurs que le projet de loi a été adopté à l'unanimité deux fois à la Chambre des communes, durant les 35^e et 36^e législatures. Il est rare qu'un tel consensus se produise à la Chambre des communes. Le projet de loi est judicieux parce qu'il tient du bon sens.

J'exhorte les honorables sénateurs à examiner ce projet de loi et à en faire rapport en temps utile au Sénat pour la troisième et

ensuring that no one will ever make a dime from committing a crime. Thank you.

Senator Jessiman: Are you a lawyer?

Mr. Wappel: Yes, senator.

Senator Jessiman: I am looking at clause 1 on page 2 of the bill where it mentions a person "dependent on" the criminal. Does that mean a person who is economically dependent, or does that mean a person who requires information from him in order to do the story?

Mr. Wappel: It is a dependant: a child, a grandmother, a mother, someone who is dependent on that person.

Senator Jessiman: So when the bill mentions a person with whom the criminal collaborated, that refers to family members as well as the dependant?

Mr. Wappel: Correct, and the key thing is that they are collaborating. If those family members do not collaborate and write the work, then this bill would not involve them.

Senator Jessiman: What if a third party, then, not a family member or a person dependent on the criminal, writes the story?

Mr. Wappel: Nothing in this bill would affect that person's ability to do so.

Senator Jessiman: Even if he had collaboration from the person convicted?

Mr. Wappel: Correct. However, there is a proviso. Let us say a journalist interviews a notorious criminal and writes a book. The journalist would be free to find a publisher, sell the work, and make the money. Of course, the journalist did not commit the crime. If the journalist said, "I would like to write a story about your life. I would like to talk to you about the crimes you committed, and I will give you 10 per cent of my royalties," then that 10 per cent would be captured under clause 12.1. The amount going to the journalist would not be captured at all.

Senator Cogger: Assume a journalist went to see Clifford Olson and said, "I would like to write a story. You understand that under Mr. Wappel's bill, there is no way you can get any of that money. However, if you wish to cooperate, I agree to set up a trust fund for your two dependent children so that they can be put through school." Would that come under the bill? The dependent children would not cooperate or collaborate.

Mr. Wappel: I guess that would be a question of fact. In the event there was litigation to determine whether there was collaboration, the court could consider whether there was an intent to get around the spirit of the legislation, whether the suggestion came from the journalist, and all of the surrounding facts.

One other aspect is that any portion of the work that copyright law would otherwise deem to have been owned by Olson would, of course, be owned by the Crown. In such circumstances, the Crown could attempt to enforce its ownership of copyright by

dernière lecture, afin de garantir que personne ne fera jamais un sou pour avoir commis un crime. Merci.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous avocat?

M. Wappel: Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Jessiman: Je regarde l'article 1, à la page 2 du projet de loi, qui fait référence aux «dépendants» du criminel. Cette mention concerne-t-elle les personnes financièrement dépendantes ou plutôt celles qui obtiennent des renseignements du criminel pour publier son histoire.

M. Wappel: On parle des personnes à charge: un enfant, une grand-mère, une mère, une personne qui dépend du criminel.

Le sénateur Jessiman: Ainsi, quand le projet de loi parle d'une personne avec laquelle le criminel a collaboré, cela fait référence aux membres de sa famille ainsi qu'aux personnes à sa charge?

M. Wappel: C'est exact, et le mot-clé est «collaboration». Si les membres de sa famille ne collaborent pas avec le criminel pour produire une oeuvre, ce projet de loi ne les concerne pas.

Le sénateur Jessiman: Que se passe-t-il si une tierce partie, qui n'est ni un membre de la famille ni une personne à charge du criminel, écrit son histoire?

M. Wappel: Rien dans ce projet de loi n'empêcherait cette personne de le faire.

Le sénateur Jessiman: Même si l'auteur de l'oeuvre collabore avec la personne déclarée coupable?

M. Wappel: C'est exact. Il y a toutefois une clause conditionnelle. Prenons l'exemple d'un journaliste qui interviewe un criminel notoire et écrit un livre. Ce journaliste serait libre de trouver un éditeur, de vendre son oeuvre et de faire des profits. Bien sûr, le journaliste n'a pas commis le crime. Par contre, si le journaliste disait à un criminel qu'il aimerait écrire l'histoire de sa vie et parler des crimes commis et qu'il lui remettrait 10 p. 100 des droits d'auteur, la somme ainsi remise serait récupérée en vertu de l'article 12.1. La somme allant au journaliste lui reviendrait entièrement.

Le sénateur Cogger: Supposons qu'un journaliste aille rencontrer Clifford Olson et lui dise: «J'aimerais écrire votre histoire. En raison du projet de loi de M. Wappel, vous ne pouvez toutefois recueillir aucun bénéfice. Cependant, si vous acceptez de collaborer avec moi, j'établirai un fonds en fiducie pour vos deux enfants afin qu'ils puissent poursuivre leurs études.» Cette situation est-elle prévue dans le projet de loi? Ces enfants ne collaboreraient pas à l'oeuvre.

M. Wappel: J'imagine qu'il s'agirait d'une question de fait. Si une procédure était entamée afin de déterminer s'il y a eu collaboration, les tribunaux devraient établir s'il y a eu une intention de contourner l'esprit de la mesure législative, si la suggestion provenait du journaliste et quels sont tous les faits connexes.

Un autre des facteurs à considérer, c'est que tout droit d'auteur qui autrement appartiendrait à Clifford Olson serait dorénavant dévolu à la Couronne. En pareil cas, la Couronne pourrait tenter de prouver que les droits d'auteur lui appartiennent en s'assurant

ensuring that such a agreement did not take place. The Crown could perhaps suggest that the money be given to victims.

Senator Cogger: I wish to explore that. Surely you cannot have a copyright to an untold or unpublished story.

Mr. Wappel: Yes.

Senator Watt: Why not?

Senator Moore: Did you say you can or cannot?

Senator Cogger: You cannot.

Senator Moore: He has an unpublished work.

Mr. Wappel: I think the senator is referring to a story in one's mind.

Senator Cogger: Perhaps this matter is getting more complicated than I thought it would.

Mr. Olson is in jail.

Mr. Wappel: Yes.

Senator Cogger: He presumably has a copyright or something. Homolka is in jail. Perhaps she has those pieces of paper. Under the Wappel bill, as a result of her sentence, that has reverted the Crown. If a journalist wanted to write her story, she could tell her story, but I assume neither she nor the journalist would have a copyright. Is that what you are saying?

Mr. Wappel: No.

Senator, on page 2 of the bill, specifically clause 3, the amendment to the Copyright Act states:

12.1 (1) Where a work is created, prepared or published by or in collaboration with a person who has been convicted of an offence under the Criminal Code that may be proceeded against by way of indictment, and the work is substantially based on the indictable offence or the circumstances of its commission, any copyright in the work that would otherwise vest in the convicted person —

— that is all we are talking about —

— shall belong to Her Majesty.

Senator Cogger: Instead of it being joint ownership between the author and the perpetrator of the crime, it would then become the author and the Crown.

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Gigantès: Why the Crown?

Senator Jessiman: The Crown would only have one part. If the author is a third party, he is not covered by this bill, as I understand it. Let us say they were 50-50, and a published work brings in X number of dollars. The Crown gets half and the author gets half.

Mr. Wappel: The intent here is not to give the Crown anything more than the criminal would have but to give the Crown what the criminal would otherwise have.

qu'une telle entente n'est pas intervenue. Elle pourrait peut-être suggérer que l'argent soit remis aux victimes.

Le sénateur Cogger: Je veux examiner cette question plus à fond. Il n'est certainement pas possible d'avoir des droits d'auteur pour une histoire qui n'a été ni racontée ni publiée.

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Watt: Pourquoi pas?

Le sénateur Moore: Avez-vous dit que cela était possible ou impossible?

Le sénateur Cogger: Impossible.

Le sénateur Moore: L'oeuvre n'a pas été publiée.

M. Wappel: Je pense que le sénateur fait référence à une histoire imaginaire.

Le sénateur Cogger: Cette question est peut-être plus complexe que je ne le pensais.

Monsieur Olson est en prison.

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Cogger: Il a vraisemblablement des droits d'auteur ou quelque chose du genre. Karla Homolka est en prison. Elle a peut-être ces documents. En vertu du projet de loi de M. Wappel, les droits d'auteur qu'elle pourrait retirer iraient à la Couronne parce qu'elle a été déclarée coupable. Si un journaliste voulait écrire son histoire, elle pourrait la lui raconter, mais je présume que ni elle ni le journaliste n'obtiendraient de droit d'auteur. Est-ce ce que vous êtes en train de dire?

M. Wappel: Non.

Monsieur le sénateur, à la page 2 du projet de loi, à savoir l'article 3, la modification de la Loi sur le droit d'auteur précise:

12.1(1) Lorsqu'une oeuvre créée, préparée ou publiée par une personne déclarée coupable d'une infraction au Code criminel qui peut faire l'objet d'un acte d'accusation relate, en substance, la perpétration de cette infraction ou les circonstances dans lesquelles elle a été perpétrée, le droit d'auteur sur l'oeuvre qui autrement appartiendrait à la personne déclarée coupable de l'infraction...

... et c'est de cela que nous parlons...

... est dévolu à Sa Majesté.

Le sénateur Cogger: Au lieu d'appartenir conjointement à l'auteur de l'oeuvre et à l'auteur du crime, les droits appartiendraient à l'auteur de l'oeuvre et à la Couronne.

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi la Couronne?

Le sénateur Jessiman: La Couronne n'en aurait qu'une partie. Si je ne m'abuse, si l'auteur est une tierce partie, il n'est pas assujéti à ce projet de loi. Si le droit est séparé en parts égales et qu'une oeuvre publiée rapporte un nombre X de dollars, la Couronne en obtient la moitié et l'auteur, l'autre.

M. Wappel: Le but n'est pas de donner à la Couronne plus que ce qu'obtiendrait le criminel, mais de lui remettre ce que celui-ci aurait autrement.

Senator Jessiman: If this is passed, do you think that the three certificates you have shown us would then be deemed to be owned by the Crown?

Mr. Wappel: No, because this legislation is not retroactive. Generally speaking, we do not pass retroactive legislation. If this legislation is passed, it will apply to crimes for which people are convicted after the legislation has passed because every person convicted of an indictable offence would have, as part of their sentence, section 12.1 of the Copyright Act. However, it would not take us into the past because that would be retroactive, which is dangerous ground.

The Chairman: Would it not apply to someone who was already convicted, had not yet written about their crime, but wrote about it in the future?

Mr. Wappel: I am by no means a law professor, but my understanding is that this act would apply to criminals who are convicted of indictable offences after this law is passed. It would not apply retroactively to anyone who has been convicted of a crime, which would include the people I named. That just happens to be the way it is.

When you sponsor a Private Member's bill, there are only so many things you can do before it becomes absolutely impossible for anyone to consider it. One of them is telling the government how to spend money. I had to stay away from suggestions like a victims compensation fund. Another one is retroactive legislation because everyone, including myself, gets their backs up about retroactive legislation.

Senator Gigantès: Suppose a gentleman of the press decides to write about Clifford Olson, sees him, and says, "You cannot have any part of the copyright. I alone will have the copyright, and I will write the story." He writes the story. The journalist has a substantial advance and big sales. He decides, because he feels sorry for Clifford Olson's kids or grandchildren, to set up a trust fund. Do we consider that that trust fund for the grandchildren who have not collaborated with Mr. Olson should be seized by the Crown?

Mr. Wappel: That would be deemed to be proceeds of crime insofar as the criminal is concerned.

Senator Gigantès: The criminal does not receive anything.

Mr. Wappel: That is akin to an assassin saying, "Fine, give the money to my kids when I write the book about it." The money either represents the proceeds of crime or it does not. If there were proceeds of crime, they would be seized.

Senator Gigantès: The author says to Olson, "You will not have any part of the copyright — nothing." He writes, and then out of the goodness of his heart he sets up a trust fund because he feels sorry for the kids who have such a horrible father. There is a trust fund for the kids, not set up through a deal between the journalist and Olson but simply because the journalist felt he

Le sénateur Jessiman: Si ce projet de loi est adopté, croyez-vous que les trois certificats que vous nous avez montrés seront considérés comme appartenant à la Couronne?

M. Wappel: Non, parce que cette mesure législative n'aura pas d'effet rétroactif. En règle générale, nous n'adoptons pas de loi rétroactive. Si le projet de loi est adopté, il s'appliquera aux crimes dont les auteurs sont déclarés coupables après son adoption, parce que chaque personne reconnue coupable d'un acte criminel serait assujettie à l'article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur dans le cadre de la peine infligée. Toutefois, nous ne revenons pas en arrière parce que nous risquerions de nous aventurer en terrain dangereux.

La présidente: Le projet de loi s'appliquerait-il à une personne déjà reconnue coupable qui n'a pas encore écrit au sujet de son crime mais qui le ferait plus tard?

M. Wappel: Je ne suis pas professeur de droit, mais je crois que cette mesure législative s'appliquerait aux personnes déclarées coupables d'un acte criminel après l'adoption de la loi. Celle-ci ne s'appliquerait pas rétroactivement aux personnes déclarées coupables d'un crime, notamment celles dont j'ai parlé. C'est malheureux, mais c'est comme ça.

Quand vous parrainez un projet de loi d'initiative parlementaire, vous ne pouvez prévoir qu'un certain nombre de choses. L'une de celles que vous ne pouvez faire, c'est de dire au gouvernement comment dépenser les deniers publics. J'ai dû me tenir à l'écart de suggestions comme l'établissement d'un fonds d'indemnisation pour les victimes. Je n'ai pas non plus demandé que la loi soit rétroactive, car cela indispose tout le monde, moi le premier.

Le sénateur Gigantès: Supposons qu'un de ces messieurs de la presse décide d'écrire sur Clifford Olson, aille le voir et lui dise: «Vous ne pouvez avoir de droits d'auteur. Ils m'appartiendront et je vais écrire l'histoire.» Puis c'est ce qu'il fait. Le journaliste obtient une avance considérable et les ventes fonctionnent très bien. Parce que les enfants ou les petits-enfants de Clifford Olson lui font pitié, il décide par la suite d'établir un fonds en fiducie. Considérons-nous que ce fonds établi pour les petits-enfants, qui n'ont pas collaboré avec M. Olson, devrait être saisi par la Couronne?

M. Wappel: Cet argent serait considéré comme un produit de la criminalité.

Le sénateur Gigantès: Le criminel ne reçoit aucune somme d'argent.

M. Wappel: Cela revient à dire à un assassin de donner l'argent à ses enfants quand il écrit un livre sur le meurtre qu'il a commis. L'argent constitue ou non un produit de la criminalité. Si c'est le cas, il sera saisi.

Le sénateur Gigantès: L'auteur déclare à Clifford Olson qu'il n'aura aucun droit d'auteur. Il écrit son oeuvre puis, par bonté d'âme, il établit un fonds en fiducie parce qu'il plaint les enfants qui ont eu un père aussi abominable. Un fonds en fiducie est établi pour les enfants, et non pas par suite d'une entente entre le journaliste et Clifford Olson, mais tout simplement parce que le

wanted to help these kids get over the trauma of being children of such a monster. Will the money be seized by the Crown?

Mr. Wappel: I believe the answer is no.

Senator Gigantès: I do not understand that. Is that because the bill says "in collaboration with"?

Mr. Wappel: It is proceeds of crime. The bill talks about the creation of the work. It talks about depicting the actual offence, and it is based substantially on the commission of the offence.

There are two conditions. Let us use Clifford Olson and the crime of murder as an example. The offence is one that may be proceeded with by indictment. The proposed subsection applies to Olson, a member of his family, or a person dependent on him and with whom he collaborated in receiving or becoming entitled to the benefits of authoring works. Under the circumstances you set out, senator, where the children did not collaborate with their father, we simply have the windfall beneficiaries of the goodwill of the journalist. I do not think they would fall under that proposed subsection.

Senator Gigantès: When you refer to the proposed subsection, you are referring to a person convicted of an offence or a member of his family who has collaborated.

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Gigantès: Or a person dependent on him with whom the person convicted collaborated. You need another who has collaborated to ensure that this does not happen.

Mr. Wappel: It refers to the person convicted of the offence, a member of his family, or a person dependent on him.

Senator Gigantès: Or a member of his family who has collaborated. In these things, a greedy Crown prosecutor might say no.

Mr. Wappel: I am not a legislative drafter, but there is only one comma in subparagraph (ii) of the proposed subsection, and it precedes the phrase "with whom the person convicted collaborated". I would say that this phrase then modifies the whole part that precedes it.

Senator Jessiman: I did not read it that way myself. I read it the way the senator is suggesting. You may be correct, though.

Mr. Wappel: Senators, if you can make it clearer, then, by all means, please do so.

Senator Gigantès: Legal drafting is a "some time" thing. On one occasion the deputy minister of justice and two assistant deputy ministers of justice appeared before us. We found a paragraph that was obscure and asked them to explain it to us. We received three different interpretations, one from each person. Senator Bryden said, "I could become a millionaire on this thing."

journaliste a voulu aider ces enfants à surmonter le traumatisme d'avoir un tel monstre comme père. L'argent sera-t-il saisi par la Couronne?

M. Wappel: Je crois que la réponse est non.

Le sénateur Gigantès: Je ne comprends pas. Est-ce parce que le projet de loi parle d'une collaboration?

M. Wappel: Cette somme constitue un produit de la criminalité. Le projet de loi parle de la création d'une oeuvre qui relate une infraction réelle ou qui correspond essentiellement à la perpétration d'une infraction.

Deux conditions s'appliquent. Reprenons l'exemple de Clifford Olson déclaré coupable de meurtre. L'infraction peut faire l'objet d'un acte d'accusation. Le sous-alinéa proposé s'applique à Olson, à un membre de sa famille ou à l'un de ses dépendants avec lequel il a collaboré pour recevoir le bénéfice de l'oeuvre ou pour y avoir droit. Dans les circonstances que vous avez mentionnées, monsieur le sénateur, lorsque les enfants n'ont pas collaboré avec leur père, nous parlons uniquement des profits fortuits qui découlent de la bonne volonté d'un journaliste. Je ne crois pas que ces profits soient visés par le sous-alinéa proposé.

Le sénateur Gigantès: Lorsque vous parlez du sous-alinéa proposé, vous faites référence à une personne déclarée coupable d'une infraction ou à un membre de sa famille qui a collaboré avec elle.

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Ou à un dépendant avec lequel la personne déclarée coupable a collaboré. Vous avez besoin d'une autre personne qui a collaboré pour veiller à ce que cela ne se produise pas.

M. Wappel: Le sous-alinéa fait référence à la personne déclarée coupable, à un membre de sa famille ou à l'un de ses dépendants.

Le sénateur Gigantès: Ou à un membre de sa famille qui a collaboré. En pareil cas, un procureur de la Couronne cupide pourrait refuser.

M. Wappel: Je ne suis pas un rédacteur de loi, mais je constate qu'il y a une virgule au sous-alinéa (ii) et qu'elle précède la phrase «avec lequel la personne déclarée coupable a collaboré». Je dirais que cette phrase modifie alors tout ce qui précède.

Le sénateur Jessiman: Je ne l'ai pas compris de cette façon. Je l'ai interprétée comme le sénateur. Vous avez peut-être raison.

M. Wappel: Sénateurs, si vous pouvez rendre ce sous-alinéa plus précis, ne vous gênez pas pour le faire.

Le sénateur Gigantès: La rédaction législative est une science aléatoire. Je me souviens d'une occasion où le sous-ministre de la Justice et deux sous-ministres adjoints du même ministère ont comparu devant nous. Un paragraphe nous semblait obscur et nous leur avons demandé de nous l'expliquer. Ils nous ont donné trois interprétations différentes. Le sénateur Bryden avait alors déclaré qu'il pourrait devenir millionnaire de cette façon.

Senator Jessiman: You are satisfied that this is not intended to be retroactive. Have you been told that by someone?

Mr. Wappel: It is my understanding that unless it is specifically stated that legislation applies prior to its passage, it does not.

Senator Jessiman: There is no question that the actual writing of the story is not a criminal act. If the story is written and then it is contracted out with someone else to sell it, is that not under provincial jurisdiction?

Mr. Wappel: Not really, because we are dealing with the criminal law and the consequences of criminal law.

Senator Jessiman: Would you agree with me that the act of writing a story, by anyone, is not a crime?

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Jessiman: Are you saying that if a criminal who was convicted of an indictable offence is writing the story, it is a crime?

Mr. Wappel: It is not a crime to write it, but it is deemed to be proceeds of crime in the same way, for example, that it is a perfectly legal contractual matter, provincially, to purchase a contract of life insurance.

Senator Jessiman: However, the criminal is benefiting directly. He is killing a person to receive that benefit.

Mr. Wappel: He may have killed the person because he hated him and forgot about the life insurance policy. It is only when he has nothing else to think about in prison that he remembers that he took out a \$1 million life insurance policy, but we will still not permit him to collect that \$1 million.

Senator Jessiman: Is that common law, or is that law that is applicable somewhere in statutes?

Mr. Wappel: That is common law.

Senator Jessiman: I know it is common law insofar as you cannot benefit from your crime. If you steal money and use it to buy something else, you are benefiting directly from that crime. Buying something with it also benefits you indirectly. However, taking out an insurance policy is not quite the same thing. I should like to find out more.

Mr. Wappel: There have been cases involving insurance policies.

Senator Gigantès: The insurance company will ensure that it is legal before they pay.

Mr. Wappel: It is in the common law. There was the famous case in the 1970s of a notorious murderer who was found guilty of the murder of his wife. He sued his insurance company civilly to collect the life insurance contrary to the centuries-old common law principle that you cannot benefit from your crime. The courts held that he was not entitled to collect on the insurance policy. At

Le sénateur Jessiman: Vous êtes persuadé que cette mesure législative ne sera pas rétroactive. Quelqu'un vous l'a-t-il confirmé?

M. Wappel: Si je ne m'abuse, à moins qu'une loi stipule explicitement qu'elle est rétroactive, elle ne l'est pas.

Le sénateur Jessiman: Il ne fait aucun doute que le fait d'écrire une histoire ne constitue pas un acte criminel en soi. Si l'histoire est écrite et qu'un contrat de vente est par la suite conclu avec quelqu'un d'autre, cela n'est-il pas assujéti à une loi provinciale?

M. Wappel: Pas vraiment, parce que nous parlons d'un acte criminel et de ses conséquences.

Le sénateur Jessiman: Convenez-vous avec moi que le fait d'écrire une histoire n'est pas un crime en soi?

M. Wappel: Tout à fait.

Le sénateur Jessiman: Soutenez-vous qu'une personne déclarée coupable d'un acte criminel qui écrit sa propre histoire commet un crime?

M. Wappel: Il ne commet pas un crime en l'écrivant, mais les profits qu'il en retirerait seraient considérés comme des produits de la criminalité de la même façon, par exemple, qu'il est tout à fait légal, au niveau provincial, de conclure un contrat d'assurance-vie.

Le sénateur Jessiman: Le criminel tire toutefois directement profit de ses actes. Il a tué une personne pour retirer ces profits.

M. Wappel: Il a peut-être tué cette personne parce qu'il la détestait et il avait peut-être oublié la police d'assurance-vie. C'est seulement quand il n'a rien à faire en prison qu'il se souvient qu'il a pris une police d'assurance-vie d'un million de dollars. Même en pareil cas, nous ne lui permettrions pas de mettre la main sur cette somme.

Le sénateur Jessiman: Cette question relève-t-elle de la common law ou d'une disposition qui s'applique en vertu d'une autre mesure législative?

M. Wappel: De la common law.

Le sénateur Jessiman: Je sais qu'il s'agit de la common law pour ce qui est du fait que vous ne pouvez tirer profit de votre crime. Si vous volez de l'argent et si vous l'utilisez pour vous acheter quelque chose, vous profitez directement de ce crime. Vous en profitez également indirectement. Toutefois, ce n'est pas tout à fait la même chose que de contracter une police d'assurance. J'aimerais en savoir davantage à ce sujet.

M. Wappel: Certaines affaires mettaient en cause des polices d'assurance.

Le sénateur Gigantès: Une compagnie d'assurance vérifiera que tout est légal avant de verser une somme.

M. Wappel: Cette question relève de la common law. Il y a eu, dans les années 1970, le cas d'un meurtrier notoire déclaré coupable du meurtre de sa femme. Il a poursuivi sa compagnie d'assurance au civil pour percevoir l'assurance-vie alors que le principe séculaire de la common law précisait qu'on ne peut tirer profit de son crime. Les tribunaux ont décidé que ce meurtrier

the time he took out the policy, it was a perfectly legal thing to do. He paid his premiums and everything else.

Can you imagine the effect on society if it would be permissible to collect on a life insurance policy after killing your spouse?

Senator Jessiman: Let us agree with you that the common law says that. However, it does not say that if you write a story about the crime, you cannot benefit from the story.

Mr. Wappel: That is right.

Senator Jessiman: If the common law does not think that is right, you are taking it a step further.

Mr. Wappel: No, the common law says that you cannot benefit from your crime. I am saying that writing a story substantially about a crime that you committed affords you a direct benefit from the crime. In other words, if you did not commit the crime, you could not write the story.

Senator Gigantès: You are not saying that writing the story is a crime; you are saying that making money out of writing the story is a crime.

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Gigantès: If Clifford Olson wrote his story and said, "I do not want the copyright. I give this to the Library of Parliament," or whatever, and he sells it, you cannot stop that story from being published.

Mr. Wappel: That is correct. I suppose we could, but it is a matter of balancing of interests. At some point there will be a balancing of interests between how much we want to stop an individual from doing this and under what principles. I would argue that if we are banning a person from simply writing or talking, then we are into very serious ground and serious Charter ground. As a balanced approach, rather than banning a person from ever opening their mouth, we have the opportunity to do exactly as you said, senator — that is, to purge their conscience or, for whatever reason, "donate their work" to the national archives. However, we are not prepared as a society to allow them to make money from that. That is the intent of the bill.

Senator Jessiman: You are saying there is no question under the Charter that you have the fundamental right and freedom of expression. You are saying that it is subject only to the reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Jessiman: You are saying that you think the author of a book by a third party — I can perhaps go along with the criminal himself, but a third party gives me trouble because that is the business of being an author — is not entitled to benefit financially because he collaborated with the criminal.

n'avait pas le droit de percevoir la police d'assurance. Au moment où il l'a contractée, il était parfaitement en droit de le faire. Il avait versé les primes d'assurance et tout ce qui s'ensuit.

Pouvez-vous imaginer ce que la société dirait si un meurtrier pouvait percevoir la police d'assurance-vie de son conjoint après l'avoir tué?

Le sénateur Jessiman: Disons que nous convenons avec vous que c'est ce que la common law précise. Toutefois, elle ne dit pas que si vous écrivez l'histoire du crime que vous avez commis, vous ne pouvez en tirer profit.

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Si la common law n'est pas de cet avis, vous allez un peu plus loin.

M. Wappel: Non, la common law dit que vous ne pouvez tirer profit de votre crime. Je dis qu'écrire une histoire qui correspond essentiellement à un crime que vous avez perpétré vous fait directement bénéficier de votre crime. Autrement dit, si vous n'aviez pas commis ce crime, vous ne pourriez écrire cette histoire.

Le sénateur Gigantès: Vous n'êtes pas en train de dire qu'écrire l'histoire est un crime, mais que faire de l'argent en écrivant cette histoire en est un.

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Si Clifford Olson écrivait sa propre histoire et disait qu'il voulait remettre le droit d'auteur à la Bibliothèque du Parlement ou à n'importe qui d'autre, vous ne pourriez l'empêcher de faire publier cette histoire.

M. Wappel: C'est exact. Je suppose que nous le pourrions mais il s'agit de peser le pour et le contre. À un certain moment, il faudra décider dans quelle mesure nous voulons empêcher un individu d'agir de la sorte et selon quels principes. Je soutiens que si nous interdisons à quelqu'un d'écrire ou de parler, nous nous aventurons en terrain très dangereux par rapport à la Charte. Au lieu d'interdire à quelqu'un d'ouvrir la bouche à jamais, il serait préférable de faire exactement ce que vous venez de dire, sénateur — c'est-à-dire de leur donner l'occasion de soulager leur conscience ou de «faire don de leur oeuvre» aux archives nationales. Cependant la société n'est pas disposée à leur permettre de tirer profit d'une telle activité. C'est l'objet du projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Vous dites qu'il ne fait aucun doute que la Charte accorde à chacun la liberté fondamentale d'expression, qui ne peut être restreinte que dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique.

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Vous dites qu'à votre avis l'auteur d'un livre, qui est une tierce partie — je peux peut-être accepter votre raisonnement en ce qui concerne le criminel même, mais j'ai de la difficulté en ce qui concerne une tierce partie parce qu'il s'agit du métier d'écrivain — n'a pas le droit d'en tirer un avantage financier parce qu'il a collaboré avec le criminel.

Mr. Wappel: No. They are entitled to benefit financially. It is the criminal with whom we are dealing.

Senator Jessiman: Yes.

Senator Gigantès: They must collaborate.

Mr. Wappel: Yes. Do not forget that proceeds of crime deals with *mens rea*, which is intent. If there is an intent to circumvent the law, (i) and (ii) are there to prevent the driving of a Mack truck through a loophole.

Senator Jessiman: If your father is a criminal, you cannot benefit from what he has done?

Mr. Wappel: No. If your father is a criminal and you write about his criminal activities without talking to him or collaborating with him, then you can receive the financial benefit.

It is clear that there is an easy way of getting around this bill. If a son goes to visit his father in jail and the father says — nudge, nudge, wink, wink — “Put your name on this book and we will split the money,” because it is the “son’s book”, even though the father wrote it, who can prove it between father and son?

The idea is to try to prevent that loophole. In the future, there may be litigation about these things. That is well and good in a free and democratic society. On the facts of each case, the courts will decide what is right and just in a certain circumstance.

Senator Jessiman: Does any other jurisdiction have a similar law?

Mr. Wappel: The United States of America has a similar law, the Son of Sam law, and the press has dubbed this the Son of Sam law. He is the man who was killing everyone in New York City. He was then to receive a substantial amount of money to tell his story. Of course, the New York legislature passed a particular law in a hurry. I say, “Of course” because it was imminent and they wanted to block it. It went all the way to the Supreme Court of the United States. The Supreme Court of the United States threw the law out — not because it was unconstitutional to write such a law but because the law written was unconstitutional. Basically, the court told them to go back to the drawing board and write another one that would fall within their constitution. They have since done that, as far as I am aware.

Senator Jessiman: Does it go as far as yours does to include members of the family?

Mr. Wappel: Yes, I believe it does, but it does not use the copyright aspect of it, which would take it into the realm of international at law so that the Crown could enforce its rights in other countries.

Senator Cogger: We have been through this before. Myself and others have been receiving numerous letters about this. People are having difficulty with this bill and objections to it arise because people are saying, “Wait a minute. Writing a book is a perfectly legal and legitimate activity. Consequently, the profits derived from that activity are legal.”

M. Wappel: Non. Il a le droit d'en tirer un avantage financier mais pas le criminel.

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le sénateur Gigantès: Ils doivent collaborer.

M. Wappel: Oui. Il ne faut pas oublier que les produits de la criminalité concernent une infraction exigeant la *mens rea*, c'est-à-dire l'intention criminelle. S'il y a intention de contourner la loi, les alinéas i), et ii) sont là pour empêcher toute échappatoire.

Le sénateur Jessiman: Si votre père est un criminel, vous ne pouvez pas profiter de ce qu'il a fait?

M. Wappel: Non. Si votre père est un criminel et que vous écrivez un livre sur ses activités criminelles sans lui parler ou collaborer avec lui, vous pourriez alors en recevoir les avantages financiers.

De toute évidence, il existe un moyen facile de contourner ce projet de loi. Si un fils va visiter son père en prison et que le père lui dit: «Mets ton nom sur ce livre et nous nous partagerons l'argent», parce qu'il s'agit du «livre du fils», même si le père l'a écrit, qui peut en faire la preuve?

On veut donc essayer d'empêcher ce genre d'échappatoire. À l'avenir, il y aura peut-être des procès à propos de ce genre de choses, ce qui est très bien dans une société libre et démocratique. Les tribunaux décideront, en fonction des faits de chaque cause, de ce qui est juste dans certaines circonstances.

Le sénateur Jessiman: D'autres pays ont-ils une loi semblable?

M. Wappel: Les États-Unis d'Amérique ont une loi semblable, la loi Son of Sam, comme l'a baptisée la presse, d'après un meurtrier qui a terrorisé la ville de New York et qui devait recevoir par la suite beaucoup d'argent pour raconter son histoire. Bien entendu, l'assemblée législative de New York a adopté une loi spéciale à toute vitesse. J'ai dit: «Bien entendu» parce que c'était imminent et qu'ils voulaient l'interdire. L'affaire est allée jusqu'à la Cour suprême des États-Unis, qui a rejeté la loi — non pas parce que la rédaction d'une telle loi était anticonstitutionnelle mais parce que la loi rédigée était anticonstitutionnelle. Essentially, les tribunaux leur ont dit de retourner à la case départ et de rédiger une autre loi qui serait conforme à leur constitution. Je crois savoir que c'est ce qu'ils ont fait.

Le sénateur Jessiman: Va-t-elle aussi loin que la vôtre, c'est-à-dire inclut-elle les membres de la famille?

M. Wappel: Oui, je le crois, mais elle n'utilise pas l'aspect relatif au droit d'auteur, qui l'assujettirait au droit international et permettrait à la Couronne d'assurer l'application de ces droits dans d'autres pays.

Le sénateur Cogger: Nous avons déjà abordé cette question. J'ai moi-même reçu ainsi que d'autres personnes de nombreuses lettres à ce sujet. Ce projet de loi pose problème à bien des gens et l'objection qu'ils soulèvent est la suivante: «Attendez un instant. Écrire un livre est une activité parfaitement légale et légitime. Par conséquent, les profits provenant de cette activité sont légitimes.»

This ought to be compared to the laundering of money. Money is laundered by the creation of a legitimate activity with dirty money. We recognize that we must stop the legitimate activity because it was started with something entirely wrong. That is what we must look at here.

No one questions the legality of publishing a book, but channelling the funds back to the perpetrator of the crime would have the same effect as if we had allowed him to launder money.

Mr. Wappel: That is correct, senator. That is why the first part of the bill deals with proceeds of crime. Laundering of money is also in that section of the Criminal Code. It is perfectly legal to purchase a boat, a yacht or a farm, but if those items are purchased with ill-gotten moneys, such as from drug dealing, the legal activity is overturned and the items are seized because of the source of the money.

In this case, society finds it unacceptable that we incarcerate someone for committing a crime and then allow him or her to make money from writing about it.

Senator Jessiman: We already have penalties in place for the commission of crimes. This is adding something more.

Mr. Wappel: That goes to another argument. For example, a bank robber steals \$10,000 and buries it under a rock. He is caught, convicted, and serves 15 years. He has done his time, paid his price, and then he digs up the money. He is not entitled to spend it even though he has served the full 15 years, because that is money that did not belong to him, that is money that he obtained by committing a crime.

I argue that it is not possible to write a first-person account of a crime unless you committed it. How much more direct can you be?

Senator Cogger: Mr. Wappel, have you read the book entitled *Jack Rabbit Parole*?

Mr. Wappel: No.

Senator Cogger: Does anyone here know whether that book would have been covered by this bill?

Mr. Wappel: I have been on talk shows with the gentleman who wrote that book. It is my information, although it may not be accurate, that the book is generally about his experiences within the justice system and that the crimes for which he was convicted form a portion, but not the substantial portion, of the work. He had to describe how he got into prison so he said that he committed certain crimes. Because the descriptions of the crimes that he committed are not substantially what the work is based on, this bill would not catch that book.

Senator Doyle: Mr. Olson has been your prime concern in this matter. You use as your example his three applications for copyright on his experiences. I am not an authority on copyright law, but if I recollect correctly, the last time I signed copyright papers I contracted with the publisher to produce a book which would, at least while it was in gestation, bear this title, that would be a work of non-fiction, and would undertake to describe a series of events and procedures. That did not mean the book was written. It meant that I could not go out and sell the same proposition to

On pourrait comparer cette situation au blanchiment de l'argent. On blanchit de l'argent gagné frauduleusement ou illégalement en créant une activité légitime. Nous reconnaissons que nous devons mettre fin à l'activité légitime parce qu'elle repose sur un acte entièrement répréhensible. C'est ce que nous devons examiner ici.

Personne ne conteste la légalité de publier un livre mais permettre à l'auteur d'un acte criminel de tirer profit de son oeuvre équivaldrait à lui permettre de blanchir de l'argent.

M. Wappel: C'est exact, sénateur. C'est pourquoi la première partie du projet de loi porte sur les produits de la criminalité. Le blanchiment de l'argent figure également à cet article du Code criminel. Il est parfaitement légal d'acheter un bateau, un yacht ou une ferme, mais si ces biens sont achetés avec de l'argent gagné illégalement, comme le trafic de stupéfiants, ce n'est plus une activité légale et les biens sont saisis à cause de la provenance des fonds.

Dans ce cas, la société considère inacceptable que l'auteur d'un crime, qui est incarcéré, soit autorisé à tirer profit de son crime en écrivant un livre à ce sujet.

Le sénateur Jessiman: Des peines sont déjà prévues pour la perpétration de crimes. Il s'agit donc d'un ajout.

M. Wappel: Cela m'amène à présenter un autre argument. Disons qu'un voleur de banque vole 10 000 \$ et les cache sous une roche. On l'attrape, il est condamné et il purge 15 ans de prison. Une fois qu'il a purgé sa peine, il va retirer l'argent de sa cachette. Même s'il a purgé la totalité de sa peine, il n'a pas le droit de dépenser cet argent parce qu'il ne lui appartient pas. C'est de l'argent qu'il a obtenu en commettant un crime.

Je soutiens qu'il est impossible de relater un crime à la première personne à moins de l'avoir commis. Comment peut-on être plus direct?

Le sénateur Cogger: Monsieur Wappel, avez-vous lu le livre intitulé *«Jack Rabbit Parole»*?

M. Wappel: Non.

Le sénateur Cogger: Y a-t-il quelqu'un ici qui sait si ce livre aurait été visé par ce projet de loi?

M. Wappel: J'ai participé à un talk-show avec l'auteur de ce livre. Je crois savoir, mais peut-être n'est-ce pas exact, que ce livre traite en général de ses expériences au sein du système judiciaire. Les crimes dont il a été reconnu coupable ne représentent qu'une partie du livre, mais pas une partie substantielle. Comme il a dû décrire comment il s'est retrouvé en prison, il a indiqué qu'il a commis certains crimes. Comme la description des crimes commis ne représente pas la substance du livre, il ne serait pas visé par ce projet de loi.

Le sénateur Doyle: M. Olson a été votre principal sujet de préoccupation à cet égard. Vous utilisez comme exemple ses trois demandes de droit d'auteur concernant ses expériences. Je ne suis pas un spécialiste en matière de droit d'auteur mais si ma mémoire est bonne, la dernière fois que j'ai signé des documents de droit d'auteur, je me suis engagé auprès de l'éditeur à produire un livre qui, du moins pendant sa période de gestation, porterait ce titre, et serait un ouvrage non romanesque décrivant une série d'événements et de procédures. Cela ne voulait pas dire que le

someone else without getting myself hauled into court. That, of course, also served as notice to someone else that if they were going to write a book in the same area, they probably should not use the title I had received for my work in that set of circumstances. That was about the only value of such a contract. Therefore, I do not attach of great deal of importance to copyright applications.

I do understand, from all the things I have read about Mr. Olson, that he adores publicity. He loves having his name in the paper. Psychiatrists have a term to describe that particular failing.

He has been quick to suggest that he might do all sorts of things, and then stands back and revels in the fact that he is being hated for it. However, I do not think he is an average, everyday criminal, and I do not think I can find any example of a man who has written a book about crimes that are awful, terrible and blood curdling and got away with it and, what is more, made a lot of money from it.

The books have been written. There is nothing to stop me from writing a book tomorrow about Clifford Olson and all of his crimes that have been detailed in courtrooms in this country. In fact, I would think a producer of a movie or a television program would be far more likely to hire an experienced author to write such a book. Yes, books are sometimes written in passion and I want to ask you about one that I am sure you have come across.

In 1966, a lady named Isabel Lebourdais wrote a book about the Steven Truscott case. Steven Truscott was a 14-year-old boy who was tried in adult court, convicted and sentenced to hang for a terrible murder. Lebourdais became interested in the trial and in his story. She read all the transcripts, all the newspaper articles, and then started a long series of visits to the prison in Aylmer, Ontario, where the man was incarcerated in the early stages of his sentence, because there was a committal to life in prison. She eventually wrote her book. The book was a sensation. Literally thousands of articles were written about it.

There was no story on justice or the conduct of the justice system that more aggravated Canadians than that story that year.

In the midst of it, people started to call Ms Lebourdais and say that they wanted to contribute to his defence. What defence? He had no new trial. He had been to the court of appeal and they turned him down. However, she did open a bank account for Steven Truscott where people could deposit their dollars, and it was well advertised in the newspapers because this was a good thing to do at the time.

The book sold many copies. She made a fair bit of money. The legislation we have before us today prevents a person convicted of the offence or a member of his family or a person dependent on him with whom the convicted person collaborated, from receiving or becoming entitled to receive property, benefit or advantage.

What Steven Truscott received was the advantage that led him to the Supreme Court and another hearing. In addition, there was

livre avait été écrit. Cela signifiait que je ne pouvais pas vendre mon projet à quelqu'un d'autre sous peine de poursuites. Bien entendu, cela empêchait également quelqu'un d'autre voulant écrire un livre sur le même sujet d'utiliser le titre qui avait été choisi pour mon livre dans les circonstances. C'était à peu près la seule utilité d'un tel contrat. Par conséquent, je n'accorde pas tellement d'importance à des demandes de droit d'auteur.

Je crois comprendre, d'après tout ce que j'ai lu à propos de M. Olson, qu'il adore la publicité. Il adore voir son nom dans les journaux. Les psychiatres ont un terme pour décrire ce genre de comportement.

Il n'hésite pas à laisser entendre qu'il pourrait faire toutes sortes de choses et se délecte ensuite de la haine qu'il suscite. Je ne crois pas toutefois qu'il s'agisse d'un criminel ordinaire et je ne crois pas pouvoir trouver un exemple d'un homme qui a écrit un livre à propos de crimes horribles et terribles et qui s'en est tiré à bon compte et qui, en plus, a fait beaucoup d'argent grâce à ce livre.

On a écrit des livres. Rien ne m'empêche d'écrire demain un livre sur Clifford Olson et tous ses crimes qui ont d'ailleurs été décrits en détails devant les tribunaux du pays. En fait, je pense qu'un producteur de film ou d'émission de télévision serait beaucoup plus susceptible d'engager un auteur d'expérience pour écrire un tel livre. Oui, parfois des livres sont écrits avec passion et je veux vous interroger à propos d'un livre dont vous avez sûrement eu connaissance.

En 1966, une dame nommée Isabel Lebourdais a écrit un livre à propos de l'affaire Steven Truscott. Steven Truscott était un garçon de 14 ans qui a subi un procès devant un tribunal pour adulte, a été reconnu coupable et condamné à la pendaison pour un meurtre terrible. Mme Lebourdais s'est intéressée au procès et à son histoire. Elle a lu toutes les transcriptions, tous les articles de journaux, puis a commencé une longue série de visites à la prison d'Aylmer, en Ontario, où il était incarcéré au début de sa peine puisqu'il devait être emprisonné à perpétuité. Elle a donc écrit son livre qui a fait sensation. Des milliers d'articles littéralement ont été écrits à son sujet.

Aucune autre histoire sur la justice ou le comportement judiciaire n'a autant bouleversé les Canadiens cette année-là.

Des gens ont commencé à téléphoner à Mme Lebourdais pour lui dire qu'ils voulaient contribuer à sa défense. Quelle défense? Aucun nouveau procès n'était prévu. Son cas avait été porté en appel et le tribunal d'appel l'avait débouté. Elle a toutefois ouvert un compte en banque pour Steven Truscott, où les gens pouvaient déposer leur contribution, et les journaux ont fait un bon battage publicitaire à ce sujet parce qu'il était bon de le faire à l'époque.

Le livre s'est bien vendu. Elle a fait pas mal d'argent. Le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui empêche une personne déclarée coupable d'une infraction ou un membre de sa famille ou l'une des personnes à sa charge avec laquelle le contrevenant a collaboré, de recevoir le bien, le bénéfice ou l'avantage ou d'y avoir droit.

Steven Truscott a reçu l'avantage de porter sa cause devant la Cour suprême et d'avoir droit à un autre procès, sans compter

the money that had been collected on his behalf and which was saved until he was eventually released from prison.

I take the word "advantage" to mean a number of things that are not necessarily dollars. That is a long précis for which I apologize, but I would be interested to hear your thoughts on "advantages."

Mr. Wappel: Isabel Lebourdais would not have been either a member of Mr. Truscott's family, nor a person dependent upon him. Therefore, that section would not have applied to Isabel Lebourdais. Isabel Lebourdais wrote a book and my bill would not have in any way prevented her from doing so. If the public wishes to contribute to a trust fund set up for a particular convicted person, this bill would not prevent anyone from contributing to such a trust fund.

In the specific case of Steven Truscott, I believe he still stands convicted of that offence, although he has been released from prison. If that is true, then, under this bill, if the circumstances occurred after this bill is passed, Truscott, being a convicted person, would not be able to write about the crime. Of course, if he was innocent, then he would not know about the crime, so he would not be writing about it any way.

Senator Cogger: Am I right in saying that he would be able to write about the crime but he would not be able to make any money off of it?

Mr. Wappel: That is correct. He could write about it but he could not make money from it.

Senator Doyle: Mr. Wappel, I am quite aware that Ms. Lebourdais was not a relative and therefore she would be excluded. I was concerned about your definition of the word "advantage." What if the father of Steven Truscott had written the book? It well might have been because he was a very articulate young man who was practically driven out of his mind during the trial. Although Truscott served an abbreviated sentence, there was some good that came out of the process because a great deal was done to tidy up the sloppy and almost criminal way in which his trial had been conducted. There was a lot of argument at the time that the Supreme Court was afraid to do otherwise.

Mr. Wappel: I am certainly not an expert on the Steven Truscott case. I understand your question about the definition of "advantage." You are correct; it is a broad term and would be designed to capture anything that would flow from the description of the work or the selling of a video which would be based substantially on the crime for which the person was convicted. Indeed, if, as part of that, an advantage flowed through a defence fund or something like that, an argument could be made that such a fund would form part of the "proceeds of crime" definition.

Senator Doyle: What is your thought about a person who is innocent of the crime for which he is charged but who writes or has written for him a book about the crime to try to prove his innocence?

l'argent qui avait été recueilli pour lui et qui l'attendrait au moment de sa libération éventuelle.

Je suppose que le mot «avantage» désigne un certain nombre de choses et pas forcément de l'argent. Je m'excuse de la longueur de ce préambule mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de ce mot «avantage».

M. Wappel: Isabel Lebourdais n'était pas un membre de la famille de M. Truscott, ni une personne à sa charge. Par conséquent, cet article ne se serait pas appliqué à Isabel Lebourdais. Isabel Lebourdais a écrit un livre, et mon projet de loi n'aurait pu aucunement l'empêcher de le faire. Si le public souhaite contribuer à un fonds de fiducie établi pour une personne reconnue coupable, ce projet de loi n'empêcherait personne de contribuer à un tel fonds.

En ce qui concerne Steven Truscott, je crois qu'il est toujours considéré coupable de cette infraction, bien qu'il ait été libéré. Si c'est le cas et si les circonstances s'étaient produites après l'adoption de ce projet de loi, Truscott, parce qu'il était reconnu coupable, n'aurait pas pu écrire à propos de son crime en vertu de ce projet de loi. Bien entendu, s'il était innocent, il ne serait pas au courant du crime et ne pourrait donc pas de toute façon écrire un livre au sujet du crime.

Le sénateur Cogger: Ai-je raison de dire qu'il pourrait écrire un livre sur son crime et ne pas en tirer profit?

M. Wappel: C'est exact. Il pourrait écrire un livre qui relate son crime mais il ne pourrait pas en tirer profit.

Le sénateur Doyle: Monsieur Wappel, je suis tout à fait conscient que Mme Lebourdais n'était pas une parente et qu'elle serait par conséquent exclue. Votre définition du mot «avantage» me préoccupe. Que se serait-il passé si le père de Steven Truscott avait écrit le livre? Cela aurait pu fort bien arriver car il s'agissait d'un jeune homme capable de s'exprimer clairement et que ce procès a pratiquement rendu fou. Bien que Truscott ait purgé une peine abrégée, le processus a quand même eu du bon puisqu'il a permis de corriger la manière bâclée et pratiquement criminelle dont son procès s'était déroulé. On a fait valoir à l'époque que la Cour suprême craignait d'agir autrement.

M. Wappel: Je ne suis certainement pas un spécialiste de l'affaire Steven Truscott. Je comprends votre question à propos de la définition du mot «avantage». Vous avez raison; c'est un terme général qui permet d'englober tout ce qui découlerait de la description de l'oeuvre ou de la vente d'un vidéo qui serait basé en substance sur le crime dont la personne a été reconnue coupable. En fait, si un avantage découlait de la création d'un fonds de défense ou d'une mesure similaire, on pourrait soutenir qu'un tel fonds serait visé par la définition de «produits de la criminalité».

Le sénateur Doyle: Que pensez-vous d'une personne qui est innocente du crime dont elle est accusée mais qui a écrit un livre à propos du crime pour tâcher de s'innocenter?

Mr. Wappel: Senator, I do not wish to be nor even to appear to be flippant, but if a person is innocent of a crime for which they have been charged and convicted, they cannot write about it because they did not do it. All they can write about is their experience of being charged.

Senator Doyle: Oh, come on. What about Marshall? What about Morin?

Mr. Wappel: Marshall can talk about the circumstances of the trial. He can talk about what happened at the trial. He can talk about what happened to him. He can talk about how he was railroaded, but he could not possibly detail the circumstances of the crime in the first person because he did not commit the crime.

Senator Doyle: Marshall could.

Mr. Wappel: How? If he was not there, he would not know.

Senator Doyle: He was there and he saw the crime committed.

Senator Gigantès: They did not believe him when he said someone else did it.

Mr. Wappel: If he is innocent, as he is declared to be and as I understand it, then there is no prohibition on him writing anything or selling anything.

Senator Gigantès: What if he had written a book in jail while he was still convicted?

Mr. Wappel: Then, under this bill, he would not have been able to collect the proceeds. Because we are talking about money, after he is found innocent, one can account for the proceeds and then that money could be turned over to him because he is innocent.

If you stand convicted of a crime, society says you are guilty of that crime until such time as you demonstrate that you are not convicted of that crime, in the same way that, until you are convicted of that crime, society says you are innocent, no matter what it looks like. Only after you are convicted do you stand convicted by society.

Throughout the period that you are convicted, this bill would affect you. If you are a victim of a miscarriage of justice, then at the particular time that miscarriage of justice is brought to light and the person is declared innocent, then an accounting can take place of any profits that would have been seized as proceeds of crime and that money could then be turned over to that person.

Senator Gigantès: That is only if that money has been put in an invested trust fund waiting to see whether he is guilty or not.

Mr. Wappel: We are talking about the Crown.

Donald Marshall saw the crime. He could have described it, but they did not believe him. What if he wrote about it while convicted? Eventually, he was found innocent because the real criminal confessed. Meanwhile, his money has been seized. How does he get it back?

M. Wappel: Sénateur, je ne veux pas être ni même paraître irrévérencieux, mais si une personne est innocente d'un crime dont elle a été accusée et reconnue coupable, elle ne peut pas écrire de livre sur ce sujet puisqu'elle n'est pas coupable. Elle peut simplement relater son expérience comme accusée.

Le sénateur Doyle: Allons donc. Et Marshall? Et Morin?

M. Wappel: Marshall peut parler des circonstances du procès. Il peut parler de ce qui s'est passé lors du procès. Il peut parler de ce qui lui est arrivé. Il peut parler de la façon dont on l'a forcé à avouer un crime dont il n'était pas coupable, mais il lui était absolument impossible de relater de façon détaillée à la première personne les circonstances du crime parce qu'il ne l'avait pas commis.

Le sénateur Doyle: Marshall le pourrait.

M. Wappel: Comment? S'il n'était pas là, il ne le sait pas.

Le sénateur Doyle: Il était là et il a assisté à la perpétration du crime.

Le sénateur Gigantès: Ils ne l'ont pas cru lorsqu'il a dit que quelqu'un d'autre avait commis le crime.

M. Wappel: S'il est innocent, comme il le déclare et je crois comprendre qu'il l'est, alors rien ne l'empêche d'écrire ou de vendre quoi que ce soit.

Le sénateur Gigantès: Et s'il avait écrit un livre en prison pendant qu'il était toujours reconnu coupable?

M. Wappel: Alors, en vertu du projet de loi, il n'aurait pas pu recueillir les produits du livre. Comme nous parlons d'argent, les produits du livre pourraient lui être remis après qu'il a été innocenté.

Si vous êtes déclaré coupable d'un crime, la société vous considère coupable de ce crime jusqu'à ce que vous puissiez prouver votre innocence. De la même façon, jusqu'à ce que vous soyez déclaré coupable d'un crime, la société vous considère innocent, peu importe les apparences. Ce n'est qu'une fois que vous avez été déclaré coupable que la société vous considère coupable.

Vous serez visé par le projet de loi pendant toute la période où vous êtes reconnu coupable. Si vous êtes victime d'une erreur judiciaire, alors au moment où cette erreur judiciaire sera découverte et où la personne sera déclarée innocente, on pourra comptabiliser tous les profits qui auraient été saisis comme produits du crime et remettre cet argent à la personne innocentée.

Le sénateur Gigantès: Uniquement si l'argent a été investi dans un fonds de fiducie en attendant de voir si elle est coupable ou non.

M. Wappel: Nous parlons de la Couronne.

Donald Marshall a été témoin du crime. Il aurait pu le décrire, mais on ne l'a pas cru. Que se serait-il passé s'il avait écrit un livre sur le crime pendant qu'il était déclaré coupable? Il a fini par être innocenté parce que le vrai criminel a avoué. Entre-temps, son argent a été confisqué. Comment le récupérer-t-il?

Mr. Wappel: At that point, because he is an innocent man and he did a perfectly legitimate thing, which innocent people are entitled to do, which is to profit from writing a book, then there would be an accounting from the person who owned the copyright, namely the Crown under this bill. It would be a matter of calculating, as courts have always done, the amount of the seized proceeds. It need not be a trust fund. It would simply be demonstrated how much money the Crown collected. There would be a calculation of interest as the courts do on a daily basis, and then there would be the payment to the innocent person.

Senator Doyle: That would be after his innocence had been established.

Mr. Wappel: Clearly, since until that time he is convicted.

Senator Doyle: There could be a time when they might want to hire lawyers, hire researchers, get help outside. You cannot get out of prison any other way that would last for any length of time.

Mr. Wappel: Are you suggesting that people who have been convicted should still be considered innocent?

Senator Gigantès: Some are.

Mr. Wappel: That is not the way our system works. You are innocent until proven guilty. Once you are found guilty, you are guilty until proven innocent.

Senator Doyle: All courts can make a mistake.

Mr. Wappel: Absolutely, which is why we do not have the death penalty.

Senator Doyle: You want to close an escape hatch for a few mistakes, which is why I do not think we need your clause. It does not happen that much.

Mr. Wappel: Would you agree that a criminal should not profit from their crime in any way?

Senator Doyle: In a perfect world, yes.

Mr. Wappel: What about in the world of legislation?

Senator Doyle: This is not a perfect world. You need only belong to Parliament to understand that it is not a perfect world.

Mr. Wappel: I understand, yet we all try to work to make it better. I am hoping that this bill will make society better by not rewarding those people who have committed crimes by allowing them to profit from the telling of those crimes.

Senator Doyle: Would you find any fault with us if we found one or two safety hatches which would close the door to an iron-clad rule that no one should benefit in any way from the day he is locked up for the rest of his life?

Mr. Wappel: Senator, I would not find fault with any attempt to improve the bill. Obviously, every bill can be improved. Every bill is drafted by a human being; therefore, it is not perfect. If you can come up with some good suggestions to improve the bill without gutting or twisting its intent, which is the basic

M. Wappel: À ce moment-là, comme il est innocent et a agi de façon tout à fait légitime, comme sont en droit de le faire les personnes innocentes, c'est-à-dire tirer profit de la rédaction d'un livre, le titulaire du droit d'auteur, en l'occurrence la Couronne dans le cadre du projet de loi, devrait rendre des comptes. Il s'agirait de calculer, comme les tribunaux l'ont toujours fait, le montant des produits confisqués. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un fonds de fiducie. Il s'agirait simplement d'indiquer le montant d'argent recueilli par la Couronne. On calculerait les intérêts, comme le font les tribunaux de façon quotidienne, puis on rembourserait la personne innocente.

Le sénateur Doyle: Cela se ferait une fois que son innocence aurait été établie.

M. Wappel: Évidemment puisque jusqu'à ce moment-là, cette personne serait reconnue coupable.

Le sénateur Doyle: Il pourrait arriver qu'elle veuille engager des avocats, des chercheurs, obtenir de l'aide de l'extérieur. C'est pratiquement le seul recours dont elle dispose.

M. Wappel: Voulez-vous dire que les personnes déclarées coupables devraient continuer à être considérées innocentes?

Le sénateur Gigantès: Certaines le sont.

M. Wappel: Ce n'est pas ainsi que fonctionne notre système. Une personne est innocente jusqu'à ce qu'elle soit reconnue coupable. Une fois reconnue coupable, elle est coupable jusqu'à ce qu'elle soit prouvée innocente.

Le sénateur Doyle: Les tribunaux peuvent se tromper.

M. Wappel: Absolument, et c'est pourquoi la peine de mort n'existe pas au Canada.

Le sénateur Doyle: Vous voulez supprimer une échappatoire pour quelques erreurs, ce qui me porte à croire que nous n'avons pas besoin des dispositions que vous proposez. Ces cas sont rares.

M. Wappel: Ne croyez-vous pas qu'un criminel ne devrait pas profiter de son crime de quelque façon que ce soit?

Le sénateur Doyle: Dans un monde idéal, oui.

M. Wappel: Et dans le monde de la loi?

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas un monde idéal. Il suffit de faire partie du Parlement pour le savoir.

M. Wappel: Je comprends, mais nous tâchons tous d'améliorer les choses. J'espère que ce projet de loi améliorera la société en empêchant que les auteurs de crimes soient récompensés en étant autorisés à tirer profit du récit de leurs crimes.

Le sénateur Doyle: Auriez-vous des objections à ce que nous trouvions une ou deux exceptions à la règle rigoureuse voulant que nul ne doit profiter d'aucune façon des produits de la criminalité à partir du moment où cette personne est incarcérée à perpétuité?

M. Wappel: Sénateur, je n'aurais aucune objection à toute tentative d'amélioration du projet de loi. Il est évident que tout projet de loi peut être amélioré puisque ce sont des êtres humains qui les rédigent et qu'ils ne sont donc pas parfaits. Si vous pouvez proposer de bons moyens d'améliorer le projet de loi sans en

proposition that a criminal should not benefit from committing a crime, then I would be only too pleased to consider that suggestion.

Senator Doyle: I am not suggesting that I have those thoughts, but we do have lawyers on the committee.

Senator Gigantès: The Steven Truscott case is very important in discussing your bill because it was the money that became available that enabled him to hire the lawyers and mount the campaign to finally prove his innocence.

If he has no other money, how else can an innocent convicted man get the money than by saying to an author, "I will tell you my story; you publish it, and let me hire the lawyers to prove that I am innocent?"

Mr. Wappel: Forgive me. I am not completely familiar with all of the facts, but was he found to be innocent? It is my understanding that he is still attempting to have DNA evidence prove that he is innocent. I believe he still stands convicted, although I am not sure.

Senator Gigantès: Guy-Paul Morin is poor and without a mother who fights for him. He says, "I am innocent. I want to prove it. I don't have a penny." He calls a reporter and says, "Let's collaborate. I'll tell you my story, and then I can use the money to prove I am innocent." Supposing he is innocent, what do we do about that?

You mentioned the death penalty. I do not buy the business of the state having no business in killing someone. We send people to war. We could kill Clifford Olson and it would not give me any nightmares. However, we do not do it just in case someone is innocent. That is the only true justification for abolishing the death penalty, the telling argument, the one for which all of us who hate all those criminals who are guilty vote against the death penalty, as I do.

If the person is innocent, are you denying him a chance to make enough money to prove it?

Mr. Wappel: I can only respond that everyone is presumed innocent until proven guilty. We like to believe, although nothing is foolproof, that we have an excellent system of justice and that, in the vast majority of cases, the system works and is not biased. We can all cite aberrations, but we believe that —

Senator Gigantès: You are looking at one. I was convicted without hearing in a secret kangaroo court here in Canada. It took me three and a half years to get out from it. I was not even allowed to know what the accusation was. It happens.

Mr. Wappel: What law were you alleged to have breached?

Senator Gigantès: The Official Secrets Act.

Mr. Wappel: We can understand why it was *in camera*. I presume you had a lawyer.

dénaturer l'objet, à savoir qu'un criminel ne doit pas tirer profit de la perpétration d'un crime, je les envisagerai avec grand plaisir.

Le sénateur Doyle: Ce ne sont pas forcément mes réflexions, mais il y a des avocats au sein du comité.

Le sénateur Gigantès: L'affaire Steven Truscott est très importante lorsque l'on discute de votre projet de loi car c'est grâce à l'argent recueilli qu'il a pu engager des avocats et lancer la campagne qui lui a permis finalement de prouver son innocence.

S'il n'a pas d'autres sources de revenu, comment un homme innocent qui est déclaré coupable peut-il se procurer l'argent dont il a besoin, autrement qu'en disant à un écrivain: «Je vais vous raconter mon histoire; publiez-la et laissez-moi engager les avocats qui m'aideront à prouver mon innocence»?

M. Wappel: Excusez-moi. Je ne connais pas très bien les faits. A-t-il été innocent? Je crois comprendre qu'il essaie toujours d'obtenir la preuve de son innocence grâce à des tests d'ADN. Je crois qu'il est toujours reconnu coupable mais je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Gigantès: Guy-Paul Morin est pauvre et n'a pas de mère qui se bat pour lui. Il déclare, «Je suis innocent. Je veux le prouver. Je n'ai pas un sou». Il appelle un journaliste et lui dit, «Collaborons. Je vous raconterai mon histoire puis j'utiliserai l'argent pour prouver mon innocence». Supposons qu'il est innocent, que se passe-t-il?

Vous avez parlé de la peine de mort. Je n'accepte pas l'argument voulant que l'État n'a pas d'affaire à tuer qui que ce soit. Nous envoyons des gens à la guerre. Nous pourrions tuer Clifford Olson et cela ne m'empêcherait pas de dormir. Mais nous ne le faisons pas juste au cas où quelqu'un serait innocent. C'est la seule justification pour l'abolition de la peine de mort, l'argument massue, l'argument pour lequel tous ceux d'entre nous qui détestent tous ces criminels qui sont coupables votent contre la peine de mort, comme je le fais.

Si la personne est innocente, voulez-vous la priver de la possibilité de faire suffisamment d'argent pour le prouver?

M. Wappel: Je peux uniquement répondre que chacun est présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit prouvé qu'il est coupable. Nous considérons, bien que rien ne soit absolument sûr, que nous avons un excellent système judiciaire et que, dans la grande majorité des cas, le système fonctionne et est objectif. Nous pouvons tous citer des aberrations mais nous croyons que...

Le sénateur Gigantès: J'en suis un exemple. J'ai été déclaré coupable par un tribunal secret irrégulier ici au Canada, sans avoir droit à une audience. Il m'a fallu trois ans et demi pour m'en sortir. Je n'ai même pas eu le droit de savoir quelles étaient les accusations portées contre moi. Ce genre de choses peut arriver.

M. Wappel: Quelle loi étiez-vous supposé avoir enfreinte?

Le sénateur Gigantès: La Loi sur les secrets officiels.

M. Wappel: Nous comprenons pourquoi cela a eu lieu à huis clos. Je suppose que vous aviez un avocat.

Senator Gigantès: No, I was not even told of what I was guilty for three and a half years. Suddenly, surprise, without anyone telling me why or how, I was reinstated. However, in those three and a half years, I was wounded. They attached a notice to the personnel files of my brother and my wife, and they were never promoted. They did not remove those notices until 11 years later. Even though three years later I was cleared, they did not clear those who were not guilty of anything except being related to me. These things happen.

Mr. Wappel: Yes, they do.

Senator Gigantès: Being guilty until proven innocent might require the capacity to use a lawyer to prove yourself innocent. You need money to pay a lawyer. Clayton Ruby does not come for free.

Mr. Wappel: Not everyone can hire Clayton Ruby or Mr. Greenspan or anyone else. We like to think that our system is as fair as we can possibly make it under all the circumstances, bearing in mind that it is operated by human beings. The system we have presumes that you are innocent until you are proven guilty in accordance with law. Once you are proven guilty in accordance with law, you are guilty, and then it becomes incumbent upon you to prove you are innocent.

Senator Gigantès: You are assumed to be guilty. You are not necessarily guilty. There is a difference.

Senator Cogger: You are guilty. You are fooling around with words here. If someone is found guilty by a jury, are you telling me he is not guilty?

Senator Gigantès: We have cases where they were innocent.

The Chairman: Senators, can we agree to disagree on this for now and carry on with our questioning of the witness.

Senator Moore: Mr. Wappel, what would happen if a person writes about a crime after the bill came into effect but he was found guilty of the crime before the bill came into effect? Would the bill apply?

Mr. Wappel: The bill would only apply to anyone who writes a book about a crime for which they were charged from the day the bill receives Royal Assent.

Senator Moore: Charged and convicted.

Mr. Wappel: Not necessarily. If they were charged and later found to be innocent, they could do what they want, such as sell a book.

Let us say the bill passes tomorrow, and they were charged tomorrow. The trial may not occur for two years. They write the book, they make the profits, and two years later they are found guilty. We would want to be able to seize that money because they are guilty of the offence, so proposed section 12.1(2) of the Copyright Act provides that it would be applicable from the date

Le sénateur Gigantès: Non. On ne m'a même pas dit de quoi j'étais coupable pendant trois ans et demi. Tout à coup, sans que quiconque me dise pourquoi ou comment, j'ai été disculpé. Cependant, au cours de ces trois ans et demi, j'ai été lésé. Ils ont annexé un avis aux dossiers du personnel de mon frère et de ma femme qui n'ont par la suite jamais obtenu de promotion. Ils n'ont retiré cet avis que 11 ans plus tard. Même si trois ans plus tard j'ai été innocenté, ils n'ont pas disculpé ceux dont le seul crime était de faire partie de ma famille. Ce sont des choses qui arrivent.

M. Wappel: Effectivement.

Le sénateur Gigantès: Si on est déclaré coupable jusqu'à ce qu'on prouve son innocence, il faut sans doute pouvoir faire appel à un avocat pour prouver son innocence. Il faut de l'argent pour payer un avocat. Les services de Clayton Ruby ne sont pas gratuits.

M. Wappel: Ce n'est pas tout le monde qui peut engager Clayton Ruby ou M. Greenspan ou qui que ce soit. Nous partons du principe que notre système est aussi équitable que possible dans toutes les circonstances, tout en tenant compte du fait qu'il est exploité par des êtres humains. Le système en vigueur part du principe que vous êtes innocent jusqu'à ce que l'on prouve votre culpabilité conformément à la loi. Une fois que vous êtes reconnu coupable conformément à la loi, vous êtes coupable et il vous incombe alors de prouver votre innocence.

Le sénateur Gigantès: On part du principe que vous êtes coupable. Vous n'êtes pas nécessairement coupable. C'est là la différence.

Le sénateur Cogger: Vous êtes coupable. Vous jouez avec les mots. Si quelqu'un est déclaré coupable par un jury, voulez-vous dire qu'il n'est pas coupable?

Le sénateur Gigantès: Il y a eu des cas où ces gens étaient innocents.

La présidente: Sénateurs, pouvons-nous admettre que nous ne sommes pas d'accord là-dessus pour l'instant et poursuivre l'interrogation du témoin.

Le sénateur Moore: Monsieur Wappel, que se passerait-il si une personne relatait son crime après l'entrée en vigueur du projet de loi mais était déclarée coupable du crime avant l'entrée en vigueur du projet de loi? Le projet de loi s'appliquerait-il?

M. Wappel: Ce projet de loi s'appliquerait à quiconque écrit un livre relatant un crime dont il a été accusé à partir du moment où le projet de loi reçoit la sanction royale.

Le sénateur Moore: Dont il a été accusé et reconnu coupable.

M. Wappel: Pas nécessairement. Si la personne a été accusée puis reconnue innocente par la suite, elle pourrait faire ce qu'elle veut, entre autres vendre un livre.

Disons que le projet de loi est adopté demain et que la personne est accusée demain. Le procès risque de ne pas avoir lieu avant deux ans. Donc l'accusé écrit le livre, en recueille les profits et deux ans plus tard est déclaré coupable. Nous voudrions pouvoir confisquer cet argent parce qu'il est coupable de l'infraction. Par conséquent, le paragraphe 12.1(2) proposé de la Loi sur le droit

of the charge, provided of course that the person is subsequently found guilty.

It would not affect anyone who, shall we say, wrote a book and was trying to make profit from it prior to the passage of the law. It would have to be a person who is convicted of a crime after the passage of Bill C-220.

Senator Doyle: I would draw a parallel with the amendments to the faint hope clause which is what brought Mr. Olson back into the public eye. He was able to get there because he had been subject to a different time period prior to the amendment being introduced.

Senator Gigantès: I have a supplementary.

This provision kicks in when he is charged. The trial, you said, might not take place for two years. Somebody is charged and two years later he is found to be innocent. During those two years, he is innocent, and during those two years, you seize the proceeds of any book he writes. He may want to write an "instant book" so as to get money to pay for his lawyers but you seize that money the minute he is charged even though he may be wrongly charged.

Mr. Wappel: That is true.

Senator Gigantès: We all know that happens often.

Mr. Wappel: Again, it is a matter of balancing interests. Let us take the case of Paul Bernardo. If he happened to make a copy of those tapes with which we are all familiar, and if they were not all found by the police or by his lawyer who then turned them over to the police, and if he kept one and sold it to *Hard Copy* in the United States for \$100,000 between the time he was charged and the time he was convicted, two things can happen. Either he then becomes convicted and is sentenced to life and is allowed to keep the money because he sold the tape before he was convicted, or the law applies from the time he was charged, in which case the money could be seized and he would not be allowed to keep it after he was convicted. If the money were seized, and it was later found that he was innocent, then the money would have to be returned with a due accounting by the then owner of the copyright, the Crown.

Senator Moore: Further to what Senator Doyle said, with respect to a conviction being subsequently overturned, would it be useful to consider putting in another clause that provided that the act would not apply to a person convicted of an offence that may be proceeded against by indictment upon that conviction being subsequently overturned? Is there something I missed there?

Mr. Wappel: You will notice that in the very last clause I have added a subclause for greater certainty, so one could presumably add a clause for greater certainty that said that if a person is subsequently exonerated of a crime for which he was convicted, these sections do not apply and do not apply from the time of the charge. That could be done, but it is my understanding that

d'auteur prévoit que cette disposition s'appliquerait depuis la date du dépôt de l'acte d'accusation relatif à l'infraction, à condition bien entendu que la personne soit déclarée coupable par la suite.

Cette disposition ne toucherait pas une personne qui, supposons, a écrit un livre et tâche d'en tirer profit avant l'adoption de la loi. Il faudrait qu'il s'agisse d'une personne reconnue coupable d'un crime après l'adoption du projet de loi C-220.

Le sénateur Doyle: J'aimerais établir un parallèle avec les modifications proposées à la disposition relative à la lueur d'espoir, ce qui a remis M. Olson sous les feux de l'actualité. Cela s'est produit parce qu'il avait été assujéti à une période de temps différente avant la présentation de la modification.

Le sénateur Gigantès: J'ai une question supplémentaire.

Cette disposition s'applique lorsque la personne est accusée. Vous dites que le procès pourrait n'avoir lieu que dans deux ans. Une personne est accusée et deux ans plus tard est déclarée innocente. Pendant ces deux ans, elle est innocente, et pendant ces deux ans, vous confisquez les produits de tout livre qu'elle écrit. Cette personne pourrait vouloir écrire un «livre instantané» afin de recueillir l'argent nécessaire pour payer ses avocats mais vous confisquez cet argent dès qu'elle est accusée, même si cette accusation est peut-être fautive.

M. Wappel: C'est vrai.

Le sénateur Gigantès: Nous savons tous que c'est une situation fréquente.

M. Wappel: Ici encore, il s'agit de trouver un juste milieu. Prenons l'affaire Paul Bernardo. S'il avait fait une copie de ses fameuses bandes vidéo, et si toutes ses copies n'avaient pas été trouvées par la police ou par son avocat qui les a ensuite remises à la police, donc s'il en avait conservé une copie qu'il avait vendue à l'émission *Hard Copy* aux États-Unis pour 100 000 \$ entre le moment où il a été accusé et le moment où il a été reconnu coupable, deux choses peuvent se produire. Il peut être déclaré coupable et emprisonné à perpétuité, et être autorisé à garder l'argent parce qu'il a vendu la bande vidéo avant d'être reconnu coupable, ou la loi peut s'appliquer à partir du moment où il est accusé, et dans ce cas l'argent serait confisqué et il ne serait pas autorisé à le garder après avoir été déclaré coupable. Si l'argent était confisqué et que par la suite l'accusé était déclaré innocent, il faudrait alors que l'argent lui soit remboursé par le titulaire du droit d'auteur, en l'occurrence la Couronne.

Le sénateur Moore: Pour poursuivre ce que le sénateur Doyle a dit, en ce qui concerne une déclaration de culpabilité qui est par la suite annulée, serait-il utile d'envisager l'ajout d'une autre disposition prévoyant que la loi ne s'appliquerait pas à une personne reconnue coupable d'une infraction qui peut faire l'objet d'une poursuite par voie de mise en accusation lorsque cette déclaration de culpabilité est annulée par la suite? Y a-t-il quelque chose qui m'a échappé?

M. Wappel: Vous constaterez que dans la toute dernière disposition, j'ai ajouté un paragraphe qui débute par l'expression «Il demeure entendu». On pourrait donc vraisemblablement ajouter une disposition de la sorte prévoyant que si une personne est par la suite exonérée d'un crime dont elle a été déclarée coupable, ces articles ne s'appliquent pas et ne s'appliquent pas

because the person must be convicted of the crime, if they are subsequently exonerated, then they have never been convicted of the crime and therefore the law would not apply to them in any event. However, if there were some need to have greater certainty to ensure that, that to me seems to be a reasonable suggestion.

The Chairman: Further to that, if a person is charged and, say, two years later the charges are dropped, but at that point the whole issue is old news and he can no longer sell the book that he was intending to write to raise money to cover the expenses that he has had in those two years, how would your law then apply?

Senator Moore: Is he writing about the process?

The Chairman: He is writing about the fact he is innocent.

Mr. Wappel: A person is charged with a crime —

The Chairman: Often charges are dropped later on.

Mr. Wappel: — and then he wants to write about that? Of course he can write about that, as Senator Cogger has pointed out, but during this period of time he would not be able to profit from it. However, you are now asking about a situation where, in the meantime, charges would be withdrawn?

The Chairman: Yes.

Mr. Wappel: It is very difficult for the Crown to be involved until there is a conviction, but then you can go back and capture any ill-gotten gains once there is a conviction because the time-frame begins from the time the person is charged.

The way I envisage the act working, if the person were to sell the work, put the profit in the bank and then is later convicted, then the true owner of the copyright, which at that point is the Crown because of the conviction, could then seize the bank account or prevent the video from being shown or whatever at the time of the conviction. That is how I envisage it working.

Senator Jessiman: This passed unanimously in the House of Commons, is that correct?

Mr. Wappel: Twice.

Senator Jessiman: Gordon Kirkby was not convinced on this, was he?

Mr. Wappel: He was the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice in the 35th Parliament.

Senator Jessiman: Was he not re-elected?

Mr. Wappel: No.

Senator Jessiman: You had not convinced him, though.

depuis le moment du dépôt de l'accusation. Ce serait une possibilité, mais je crois comprendre qu'étant donné que la personne doit être déclarée coupable du crime, si elle est par la suite exonérée, alors elle n'a jamais été reconnue coupable du crime et par conséquent la loi ne s'appliquerait pas à elle de toute façon. Cependant, s'il était nécessaire de le préciser pour plus de sûreté, cela me semble une proposition raisonnable.

La présidente: De plus, si une personne est accusée et que deux ans plus tard les accusations sont retirées, mais qu'à ce moment-là, toute l'affaire est devenue de l'histoire ancienne et qu'il ne peut plus vendre le livre qu'il avait l'intention d'écrire pour recueillir l'argent nécessaire pour rembourser les dépenses qu'il a dû engager au cours de ces deux années, comment la loi s'appliquerait-elle à ce moment-là?

Le sénateur Moore: Son livre traite-t-il du processus?

La présidente: Il relate son innocence.

M. Wappel: Une personne accusée d'un crime...

La présidente: Souvent les accusations sont retirées par la suite.

M. Wappel: ... et qui veut ensuite écrire un livre à ce sujet? Bien entendu, elle peut le faire, comme le sénateur Cogger l'a indiqué, mais pendant cette période de temps, elle ne pourrait pas en tirer profit. Cependant, vous voulez savoir ce qui se passerait dans une situation où, dans l'intervalle, les accusations seraient retirées?

La présidente: Oui.

M. Wappel: Il est très difficile pour la Couronne d'intervenir jusqu'à ce qu'il y ait une déclaration de culpabilité mais il est ensuite possible de confisquer tout argent gagné illégalement une fois qu'il y a une déclaration de culpabilité parce que le délai débute au moment où la personne est accusée.

Selon la façon dont j'envisage l'application de la loi, si une personne devait vendre son livre, mettre le profit à la banque et être par la suite déclarée coupable, le véritable titulaire du droit d'auteur, qui en l'occurrence serait la Couronne à cause de la déclaration de culpabilité, pourrait alors confisquer le compte bancaire ou empêcher la présentation du vidéo ou prendre toutes les mesures qu'elle juge nécessaires au moment de la déclaration de culpabilité. C'est ainsi que j'envisage son application.

Le sénateur Jessiman: Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité à la Chambre des communes, n'est-ce pas?

M. Wappel: Deux fois.

Le sénateur Jessiman: Gordon Kirkby n'a pas été convaincu, n'est-ce pas?

M. Wappel: Il était le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice lors de la 35^e législature.

Le sénateur Jessiman: N'a-t-il pas été réélu?

M. Wappel: Non.

Le sénateur Jessiman: Quoi qu'il en soit, vous ne l'aviez pas convaincu.

Mr. Wappel: The bureaucrats in the Ministry of Justice do not like this bill. That is not news. They advanced the arguments that I dealt with in my submissions to you, senators. They advanced them in the justice committee and they were turned down in the justice committee as well.

Senator Jessiman: Where does the Canadian Bar Association stand on this matter?

Mr. Wappel: I do not know.

Senator Jessiman: Have you not asked them to appear?

Mr. Wappel: No.

Senator Jessiman: Are we asking them to appear?

The Chairman: They have expressed an interest so I am assuming we will ask them. I have not seen a list yet of the people who wish to appear before the committee, but Senator Cogger, Senator Lewis and I will be going over the list and making it as broad as possible.

Senator Jessiman: I do not think you disagree that the bill does violate the freedom of expression in section 2 but you say it is saved by section 1.

Mr. Wappel: I do disagree. I do not think it violates freedom of expression at all because the criminal is completely free to express himself. There is a difference between the right to express yourself and the ability to make a profit from doing so, and that I do not think is enshrined in the charter.

Senator Jessiman: So you are not depending on section 1 of the charter to save this?

Mr. Wappel: That is correct. That is my fallback position, if the main argument, which is that it does not breach section 2, were to fail. For example, the main argument of the Crown regarding mandatory retirement was that it does not breach section 15, but if it does breach section 15, it is saved by section 1, and the Supreme Court found exactly that mandatory retirement breaches section 15, because it is age discrimination, yet it is saved by section 1 for the greater good of society.

Senator Jessiman: I can go along with you when you are dealing with the criminal himself. I cannot really agree when you bring in his family or people who are dependent on him. I just do not see how you can say it applies to people who have never been convicted of anything. They are writing a book. Sure, it is in collaboration with the criminal but it is their book. How do you answer that and why is that included? Was it your suggestion?

Mr. Wappel: Yes, and it is to prevent the loophole that I described, whereby the criminal would use his family as a vehicle to get around the law by simply appending the name of the family to a work created by the criminal so as to say, "It was not done by me, it was done by my family," and therefore let them make the

M. Wappel: Les bureaucrates du ministère de la Justice n'aiment pas ce projet de loi. C'est bien connu. Ils ont avancé les arguments dont j'ai traité dans les mémoires que je vous ai présentés, sénateurs. Ils les ont avancés devant le comité de la justice qui les a lui aussi rejetés.

Le sénateur Jessiman: Quelle est la position de l'Association du Barreau canadien à cet égard?

M. Wappel: Je l'ignore.

Le sénateur Jessiman: Ne leur avez-vous pas demandé de comparaître?

M. Wappel: Non.

Le sénateur Jessiman: Leur avons-nous demandé de comparaître?

La présidente: Ils ont exprimé un intérêt, donc je suppose que nous leur demanderons. Je n'ai pas encore vu la liste des témoins qui souhaitent comparaître devant le comité, mais le sénateur Cogger, le sénateur Lewis et moi-même examinerons la liste et essaierons d'inviter autant de témoins que possible.

Le sénateur Jessiman: Vous ne niez donc pas que le projet de loi porte effectivement atteinte à la liberté d'expression prévue à l'article 2, mais vous dites que l'article premier permet de valider le projet de loi.

M. Wappel: Au contraire, je le nie. Je ne crois pas que le projet de loi viole la liberté d'expression de quelque façon que ce soit, puisque le criminel est tout à fait libre de s'exprimer. Il existe une différence entre le droit de s'exprimer et la possibilité de tirer profit de l'exercice de ce droit, et je ne crois pas que cela soit inscrit dans la Charte.

Le sénateur Jessiman: Donc, vous ne vous fiez pas à l'article premier de la Charte pour valider le projet de loi?

M. Wappel: C'est exact. C'est ma position de repli, si le principal argument, à savoir que le projet de loi n'enfreint pas l'article 2, était rejeté. Par exemple, le principal argument de la Couronne concernant la retraite obligatoire était qu'elle ne contrevient pas à l'article 15, mais si elle contrevient à l'article 15, elle est validée par l'article premier. C'est d'ailleurs la décision qui a été rendue par la Cour suprême qui a déclaré que la retraite obligatoire contrevient à l'article 15, puisqu'il s'agit de discrimination fondée sur l'âge, mais qu'elle est validée par l'article premier, à savoir l'intérêt général de la société.

Le sénateur Jessiman: Je peux accepter votre argument lorsqu'il s'agit du criminel même. Je ne peux pas vraiment accepter votre argument lorsqu'il s'agit de sa famille ou des personnes à sa charge. Je ne vois pas comment le projet de loi peut s'appliquer à des gens qui n'ont jamais été reconnus coupables de quoi que ce soit. Ils écrivent un livre. Bien sûr, ils l'écrivent en collaboration avec le criminel mais c'est leur livre. Comment répondez-vous à cela et pourquoi a-t-on inclus cette disposition? Était-ce votre proposition?

M. Wappel: Oui, et elle vise à prévenir l'échappatoire que j'ai décrite, à savoir que le criminel pourrait se servir de sa famille comme moyen de contourner la loi en ajoutant simplement le nom de la famille à une oeuvre qu'il a créée, ce qui lui permettrait de dire: «Ce n'est pas moi qui l'aie écrit, c'est ma famille», et par

profit. That to me seems like a very gross and obvious loophole, which I have now put on the record for any criminal in the future who cares to read it.

If we do not have that in there, that will be an obvious way for people to get around the legislation. That is why it is there. It is not there to in any way punish anyone; it is there to prevent someone from circumventing the law.

If the family does not collaborate with the criminal, then you are absolutely right, senator, the criminal has nothing whatsoever to do with it.

Senator Jessiman: They cannot get the information unless they talk.

Mr. Wappel: They can read the trial transcripts and do everything else that a journalist would do otherwise. A journalist can write a book even if they do not have access to the criminal. They can make money with that book even though they do not have access to the criminal. They can use all the other sources. They can even be the victim of the criminal, as I indicated with an incest victim, provided they do not collaborate.

Senator Cogger: Mr. Wappel, like my colleague Senator Jessiman, I have difficulty with the notion of the family and dependents, et cetera. Rightly, I think that must run contrary to the Charter of Rights and Freedoms. You are trying to encompass people who have done nothing, who have not been convicted of any crime, and who in the eyes of society are as clean as a whistle. Their fault is that they are related or dependent upon a convicted criminal. I have a problem with that.

Mr. Wappel: Senator, if you can offer a suggestion as to how to plug the loophole I have shown you with different wording, I would be delighted to consider it.

Senator Cogger: We are talking about imperfect laws and an imperfect society. The people committing horrific crimes presumably are not also pillars of society who have very normal lives and well-organized families. They may have a common-law spouse somewhere and two or three children all over the map. You would then say they are not covered because, in the sense of our laws, they are not members of the family, or are they?

Mr. Wappel: For income tax purposes they are covered.

The fact is that Clifford Olson did have a wife and did direct the RCMP to pay her \$100,000 to obtain certain information leading to his conviction.

Senator Doyle: Leading to the finding of the bodies.

Senator Gigantès: You are saying it is okay for a journalist to collaborate with Clifford Olson to get his story for the benefit of the journalist. What about a member of Clifford Olson's family who happens to be a journalist and wants to write the story about his monstrous father? If he interviews him as any other journalist would, that is not okay?

Mr. Wappel: That is correct.

conséquent la laisser en tirer profit. Cela me semble une échappatoire extrêmement flagrante dont j'ai signalé l'existence noir sur blanc pour tout criminel qui voudra en prendre connaissance.

L'absence d'une telle disposition dans le projet de loi offrira alors un moyen flagrant de contourner la loi. C'est la raison pour laquelle cette disposition s'y trouve. Elle ne vise pas à punir qui que ce soit mais à empêcher que l'on contourne la loi.

Si les membres de la famille ne collaborent pas avec le criminel, alors vous avez tout à fait raison, sénateur, le criminel n'a absolument rien à voir avec cela.

Le sénateur Jessiman: Ils ne peuvent pas obtenir l'information à moins que le criminel parle.

M. Wappel: Ils peuvent lire les transcriptions du procès et faire tout ce que ferait un journaliste. Un journaliste peut écrire un livre même s'il ne consulte pas le criminel même. Il peut faire de l'argent grâce à ce livre même s'il ne consulte pas le criminel même. Il peut utiliser toutes les autres sources qui existent. Il peut même devenir la victime du criminel, comme je l'ai indiqué dans le cas d'une victime d'inceste, à condition qu'il ne collabore pas avec lui.

Le sénateur Cogger: Monsieur Wappel, comme mon collègue, le sénateur Jessiman, j'ai de la difficulté avec la notion de famille et de personnes à charge, et ainsi de suite. Je crois avec raison que cette disposition doit aller à l'encontre de la Charte des droits et liberté. Vous tâchez d'englober des gens qui n'ont rien fait, qui n'ont été reconnus coupables d'aucun crime et qui aux yeux de la société n'ont absolument rien à se reprocher. Leur seule faute, c'est d'appartenir à la même famille qu'un criminel reconnu coupable ou d'être à sa charge. Cela me pose problème.

M. Wappel: Sénateur, si vous pouvez proposer un moyen de mettre fin à l'échappatoire que je vous ai signalée à l'aide d'un libellé différent, je me ferai un plaisir d'en prendre connaissance.

Le sénateur Cogger: Nous parlons de lois imparfaites et d'une société imparfaite. Les gens qui commettent des crimes horribles ne sont vraisemblablement pas des piliers de la société et n'ont pas une vie très normale et des familles bien organisées. Ils ont peut-être un conjoint de fait quelque part et deux ou trois enfants ici et là. Vous diriez alors qu'ils ne sont pas visés parce que, selon nos lois, ils ne sont pas considérés comme des membres de la famille, ou le sont-ils?

M. Wappel: Aux fins de l'impôt, ils le sont.

Le fait est que Clifford Olson était marié et a ordonné à la GRC de verser à sa femme 100 000 \$ pour obtenir certains renseignements qui ont permis de le déclarer coupable.

Le sénateur Doyle: Qui ont permis de trouver les corps.

Le sénateur Gigantès: Vous dites qu'il est acceptable qu'un journaliste collabore avec Clifford Olson pour obtenir son histoire au profit du journaliste. Que se passe-t-il si un membre de la famille de Clifford Olson est journaliste et veut écrire l'histoire de son abominable père? S'il l'interroge comme le ferait tout autre journaliste, cela n'est pas acceptable?

M. Wappel: C'est exact.

Senator Gigantès: Suppose he had a son who is an honest journalist, and he goes to jail to talk to his father to write the story; is that okay?

Mr. Wappel: Again, I can only repeat the intent of this bill, which is to prevent the use of family members to circumvent the intent of the law.

Senator Gigantès: How can you prove that Clifford Olson used that family member?

Mr. Wappel: Of course, this would be a matter for a court to determine in litigation between the supposed owner of the copyright, which in this case would be the Crown. As you know, when the Crown applies to seize the proceeds of crime, there is a hearing to determine whether or not they are proceeds of crime. At that point, presumably the Crown would be arguing in your circumstances, senator, that this person fits because there are the proceeds of crime. The person would be arguing, no, it does not fit because it is not an attempt to get around the law. It is because he is a journalist and wanted to do X, Y or Z. Then it would be up to a court to determine whether the proceeds were proceeds of crime.

Senator Gigantès: I have the same problems as Senator Cogger regarding freedom of speech. I still have a very serious problem with someone who is charged because he is suspected of being guilty. The charges may be dropped two or three years later because they find he is not guilty. During those two or three years, you have not permitted that person who is innocent — not yet convicted, only charged — from collecting money for his own defence. That bothers me.

The Chairman: Mr. Wappel, you mentioned the Berne Convention. Let us not talk about Clifford Olson because none of this applies to him.

Mr. Wappel: Correct.

The Chairman: He is already in jail. I really would prefer not to have this whole thing tagged to his name.

Suppose a future multiple murderer wants to publish a book. Being clever, he decides to do it in the United States rather than in Canada. I understand that under the Berne Convention each person must be given the same protection in each of the other contracting states as that state grants to the works of its own nationals. In Canada, any proceeds of that publication would be seized by the Crown. In fact, the copyright would be seized by the Crown.

In the United States, let us suppose he is able to publish. The laws of the United States then would apply under the Berne Convention. I have a great deal of difficulty thinking that this bill actually would prevent publication.

Mr. Wappel: Madam Chair, who would be the owner of the copyright? The owner of the copyright would be the Crown.

Le sénateur Gigantès: Supposons qu'il ait un fils qui est un honnête journaliste et que ce fils rend visite à son père en prison dans le but d'écrire son histoire; est-ce acceptable?

M. Wappel: Je peux uniquement répéter l'objet du projet de loi, qui est d'empêcher le recours aux membres de la famille pour contourner la loi.

Le sénateur Gigantès: Comment pouvez-vous prouver que Clifford Olson s'est servi de ce membre de sa famille?

M. Wappel: Bien entendu, ce serait aux tribunaux d'en décider dans le cadre d'un procès auquel participerait le présumé titulaire du droit d'auteur, en l'occurrence la Couronne. Comme vous le savez, lorsque la Couronne demande à confisquer les produits de la criminalité, on tient une audience pour déterminer s'il s'agit effectivement des produits de la criminalité. À ce stade, vraisemblablement la Couronne soutiendrait dans les circonstances que vous décrivez, sénateur, que cette personne répond à la description parce qu'il s'agit des produits de la criminalité. De son côté, la personne en question soutiendrait le contraire en avançant qu'il ne s'agit pas d'une tentative de contourner la loi et qu'elle ne faisait que son métier de journaliste en voulant raconter l'histoire de X, Y ou Z. Il appartiendra alors aux tribunaux de déterminer s'il s'agissait effectivement des produits de la criminalité.

Le sénateur Gigantès: J'ai les mêmes réserves que le sénateur Cogger en ce qui concerne la liberté d'expression. J'ai encore beaucoup de difficulté à accepter qu'on mette une personne en accusation parce qu'elle est soupçonnée d'être coupable. Les accusations peuvent être retirées deux ou trois ans plus tard une fois que l'on reconnaît qu'elle n'est pas coupable. Pendant ces deux ou trois années, vous n'avez pas autorisé cette personne qui est innocente — qui n'est pas encore reconnue coupable mais seulement accusée — de recueillir de l'argent pour sa propre défense. Cela me dérange.

La présidente: Monsieur Wappel, vous avez mentionné la Convention de Berne. Ne parlons pas de Clifford Olson parce qu'aucun de ces aspects ne s'applique à son cas.

M. Wappel: Exactement.

La présidente: Il est déjà en prison. Je préférerais vraiment qu'on évite de citer son nom par rapport à toute cette question.

Supposons qu'un futur auteur de plusieurs meurtres décide de publier un livre. Comme il est rusé, il décide de le faire aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Je crois comprendre qu'en vertu de la Convention de Berne, chaque personne doit se voir accorder la même protection dans chacun des autres États contractants que celle accordée par l'État aux oeuvres de ses propres ressortissants. Au Canada, tout produit de cette publication serait confisqué par la Couronne. En fait, le droit d'auteur serait confisqué par la Couronne.

Supposons qu'il arrive à publier aux États-Unis. Les lois des États-Unis s'appliqueraient alors en vertu de la Convention de Berne. J'ai beaucoup de difficulté à croire que ce projet de loi arriverait vraiment à en empêcher la publication.

M. Wappel: Madame la présidente, qui serait le titulaire du droit d'auteur? Le titulaire du droit d'auteur serait la Couronne.

The Berne Convention requires the United States government to give the owner of the copyright — in this case the Crown — the same rights it gives to its citizens who are owners of copyright. It prevents other people from making money on works owned by them, or from showing programs or videos from works made by them.

The Chairman: The owner of the copyright under American law would not be the Crown, and this copyright is in the United States.

Mr. Wappel: No, because the United States would recognize the copyright laws of our jurisdiction, just as we would recognize the copyright laws of the United States. If someone can show that he owns the copyright in the United States to a particular work, then he expects to be treated the same way as the owner of a Canadian copyright if he comes here.

Under this bill, our domestic law would deem the Crown to be the owner. The Crown, as owner, would ask to be treated in the same way as American owners under the Berne Convention. That would permit the Crown, as owner and as distinct from author — and I pointed out the certificate — to apply for an injunction to prevent the showing of an objectionable video or to apply to a civil court to seize the bank account of the criminal who improperly sold the work. Since this proposed section would form part of the sentence, the criminal would know that he would not have the right to do this because he would not have the copyright. By selling the work, he would in effect be defrauding whoever he is paying because he does not have a copyright to sell or to trade in the United States.

The answer is that because the Crown owns the copyright under the domestic law of Canada, the domestic law of Canada is accepted by the United States. It is up to contracting countries to decide who the owner is and who the author is, not the Berne Convention. The Crown would have to be treated in the same way in the United States as nationals of the United States when applying to the copyright courts to enforce their ownership of a copyright. That is how it would work.

The Chairman: Article 9(1) of the Berne Convention states that:

Authors of literary and artistic works protected by this Convention shall have the exclusive right of authorizing the reproduction of these works, in any manner or form.

Mr. Wappel: Correct, and the author would be the Crown.

The Chairman: The author would be the Crown?

Mr. Wappel: The owner would be the Crown; the author would be the person creating it. For the purposes of the Convention, the owner becomes the author under that section. You can assign your rights as author, or you can have your rights as author taken away. I have pointed out that this is so under sections 12 and 13 of the Copyright Act in certain deemed

La Convention de Berne exige que le gouvernement des États-Unis accorde au titulaire du droit d'auteur — en l'occurrence la Couronne — les mêmes droits qu'il accorde à ses citoyens titulaires de droit d'auteur pour empêcher que d'autres tirent profit de leurs oeuvres ou présentent des émissions ou des vidéos réalisés à partir d'oeuvres dont ils sont les auteurs.

La présidente: Le titulaire du droit d'auteur en vertu de la loi américaine ne serait pas la Couronne et ce droit d'auteur est exercé aux États-Unis.

M. Wappel: Non, parce que les États-Unis reconnaîtraient les lois sur le droit d'auteur de notre pays, tout comme nous reconnaitrions les lois sur le droit d'auteur des États-Unis. Si quelqu'un arrive à prouver qu'il est titulaire du droit d'auteur aux États-Unis d'une oeuvre en particulier, il s'attend à recevoir le même traitement que le titulaire d'un droit d'auteur canadien s'il vient ici.

En vertu de ce projet de loi, notre loi nationale considérerait la Couronne comme le titulaire. La Couronne, en tant que titulaire, demanderait à être traitée de la même façon que les titulaires américains en vertu de la Convention de Berne. Cela permettrait à la Couronne, en tant que titulaire et par opposition à l'auteur — et j'ai signalé le certificat — à demander une injonction pour empêcher la présentation d'un vidéo inacceptable ou de demander à un tribunal civil de confisquer le compte bancaire du criminel qui a vendu l'oeuvre de manière abusive. Comme cette disposition proposée ferait partie de la peine, le criminel saurait qu'il n'a pas le droit d'agir ainsi parce qu'il ne détient pas le droit d'auteur. En vendant l'oeuvre, il se trouverait en fait à frauder la personne qui le paie parce qu'il ne détient pas de droit d'auteur lui permettant de vendre l'oeuvre aux États-Unis.

La réponse est qu'étant donné que la Couronne détient le droit d'auteur en vertu de la loi canadienne, la loi canadienne est acceptée par les États-Unis. Il appartient aux États contractants de décider qui est le titulaire et qui est l'auteur, pas la Convention de Berne. La Couronne devrait être traitée de la même façon aux États-Unis que le sont les ressortissants des États-Unis qui demandent aux tribunaux du droit d'auteur de faire respecter leur propriété du droit d'auteur. C'est ainsi que cela fonctionnerait.

La présidente: Le paragraphe 9(1) de la Convention de Berne énonce que:

Les auteurs d'oeuvres littéraires et artistiques protégés par la présente Convention jouissent du droit exclusif d'autoriser la reproduction de ces oeuvres, de quelque manière et sous quelque forme que ce soit.

M. Wappel: Exactement, et l'auteur serait la Couronne.

La présidente: L'auteur serait la Couronne?

M. Wappel: Le titulaire serait la Couronne; l'auteur serait le créateur de l'oeuvre. Aux fins de la Convention, le titulaire devient l'auteur en vertu de cet article. Vous pouvez céder vos droits comme auteur ou vous pouvez vous faire retirer vos droits comme auteur. J'ai également souligné que cela est prévu aux articles 12 et 13 de la Loi sur le droit d'auteur dans certaines

circumstances. For all the purposes of being an author, the owner then steps into the shoes of the author. That is how it works out.

The Chairman: Thank you.

Senator Jessiman: In practice, do you envision what would happen in the following circumstance, namely, the person has now been convicted of an indictable offence? Does the Crown or the judge explain at the hearing that a conviction is being registered under this law, or is everyone supposed to know the law?

Mr. Wappel: It would be deemed to form part of the conviction. I would presume that the judge would say, "Your sentence is four years in prison. Section 12(1) of the Copyright Act applies to you and you do not own any right of ownership in any work you create if it substantially deals with the crime of which you are convicted." Presumably, there would be a one-paragraph explanation and a certificate of conviction would indicate section 12(1) of the Copyright Act as well as the prison sentence that the person received.

Senator Jessiman: Have you talked to Crown prosecutors or the Attorneys General about that?

Mr. Wappel: Criminal law comes under federal jurisdiction but it is administered by the provinces. I would assume that if this law came into effect the Attorneys General of the various provinces and territories would sit down with the Minister of Justice and Attorney General of Canada and do whatever is necessary to do, as with all changes to the Criminal Code, to ensure that the intent is met.

The Chairman: Another thing that concerns me is the broad net that this bill casts. It does not catch only multiple murderers. For example, if cheating at bingo was an indictable offence it would catch someone who was cheating at bingo, found to be guilty and wrote a book about cheating at bingo. Do you see this bill as only applying to these heinous crimes that we are all so offended by or to the lesser degree crimes also?

Mr. Wappel: The proposition I am putting forward is that any criminal should not benefit from his or her crime. If a multiple murderer is not allowed to benefit under that scenario, then it does not seem logical to permit an armed robber who is convicted of one offence to write a book about it. The principle is offended in both cases, namely, that if you have committed a crime you should not make money from the commission of that crime.

It is also very unlikely — although, I suppose it is possible — that anyone would want to author a book substantially based on cheating at bingo because the likelihood of it being published is probably nil.

The Chairman: If there are no further questions, I wish to thank you very much, Mr. Wappel, for coming before us this evening.

We now have government business that is moving through this committee so that this bill, by convention, will drop to the bottom of the list. However, we intend to continue to consider it. Whenever there is time available and an opportunity to do so, we

circumstances présumées. Aux fins de l'état d'auteur, le titulaire se trouve alors à prendre la place de l'auteur. C'est ainsi que cela fonctionne.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Jessiman: Dans la pratique, croyez-vous que cela se produirait lorsque que la personne vient d'être reconnue coupable d'un acte criminel? La Couronne ou le juge explique-t-il lors du procès qu'une condamnation est inscrite en vertu de cette loi, ou tout le monde est-il censé connaître la loi?

M. Wappel: Cela serait réputé faire partie de la condamnation. Je suppose que le juge dirait: «Votre peine est de quatre ans d'emprisonnement. L'article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur s'applique à vous et vous ne possédez aucun droit de propriété sur toute oeuvre que vous créez si elle traite en substance du crime pour lequel vous êtes condamné.» Vraisemblablement, il y aurait une explication d'un paragraphe et un certificat de condamnation qui indiquerait l'article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur ainsi que la peine d'emprisonnement infligée au contrevenant.

Le sénateur Jessiman: En avez-vous parlé aux procureurs de la Couronne ou aux procureurs généraux?

M. Wappel: Le droit pénal est un domaine de compétence fédérale mais est administré par les provinces. Je pars du principe que si cette loi entrait en vigueur, les procureurs généraux des divers provinces et territoires se réuniraient avec le ministre de la Justice et le Procureur général du Canada et prendraient les mesures qui s'imposent, comme pour tout changement au Code criminel, afin de s'assurer que l'objet de la loi est respecté.

La présidente: Un autre aspect qui me préoccupe est la portée très étendue de ce projet de loi. Elle ne vise pas seulement les auteurs de plusieurs meurtres. Par exemple, si le fait de tricher au bingo était un acte criminel, il viserait la personne qui a triché au bingo, qui est reconnue coupable et qui a écrit un livre relatant son expérience de tricherie au bingo. Selon vous, ce projet de loi s'applique-t-il uniquement aux crimes odieux qui nous révoltent tant ou aussi à des crimes moins graves?

M. Wappel: Ce que je propose, c'est qu'aucun criminel ne puisse profiter de son crime. Si en vertu de ce projet de loi, l'auteur de plusieurs meurtres n'est pas autorisé à tirer profit de son crime, alors il ne semble pas logique de permettre à un voleur à main armée reconnu coupable d'un crime de relater son expérience. Dans les deux cas, le principe est le même, à savoir que l'auteur d'un crime ne devrait pas tirer profit de la perpétration de ce crime.

Il est également très peu probable — bien que cela soit possible — que quelqu'un veuille écrire un livre qui relate en substance la façon dont il a triché au bingo étant donné que la probabilité que ce livre soit publié est pratiquement nulle.

La présidente: S'il n'y a plus de questions, je tiens à vous remercier, monsieur Wappel, d'avoir comparu devant nous ce soir.

Comme notre comité vient d'être saisi d'affaires émanant du gouvernement, ce projet de loi, selon l'usage, passera au bas de la liste. Nous avons toutefois l'intention de continuer à l'étudier. Chaque fois que nous aurons du temps et l'occasion de le faire,

will slot in witnesses to be heard. At the end of the process, will you appear once again before this committee to conclude our consideration of the bill?

Mr. Wappel: I would be delighted to do so. No doubt I will be following the proceedings and reading the transcripts carefully. Because of the great speed with which you convened this hearing, I did not have an opportunity to bring my copyright advisor with me, for example. He is a copyright lawyer in this city. There are also others who I would then, with permission, be able to bring with me to answer specific questions, for example, on the Berne Convention, and other things. Yes, I should be delighted to accept your invitation.

I have enjoyed a very challenging session and I thank you for putting me through my paces. It was enjoyable.

The Chairman: Thank you once again.

The committee adjourned.

nous inviterons des témoins à comparaître. À la fin du processus, accepterez-vous de comparaître une autre fois devant le comité pour que nous terminions notre examen du projet de loi?

M. Wappel: Je le ferai avec plaisir. Je ne manquerai pas de suivre les délibérations et de lire attentivement les transcriptions. Comme vous avez convoqué cette séance très rapidement, je n'ai pas eu l'occasion de demander à mon conseiller en matière de droit d'auteur de m'accompagner, par exemple. C'est un avocat d'ici, spécialisé en droit d'auteur. J'aimerais donc, avec votre permission, inviter d'autres personnes à m'accompagner pour répondre à certaines questions, par exemple sur la Convention de Berne. Oui, je serai ravi d'accepter votre invitation.

J'ai trouvé cette séance très stimulante et je vous remercie de m'avoir mis à l'épreuve. L'expérience a été agréable.

La présidente: Merci encore.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

Mr. Tom Wappel, M.P., sponsor of the bill.

Sur le projet de loi C-220:

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, October 30, 1997

Le jeudi 30 octobre 1997

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First Meeting on:
Examination of Bill S-5, An Act to amend the Canada
Evidence Act and the Criminal Code in respect of
persons with disabilities, to amend the Canadian
Human Rights Act in respect of persons with
disabilities and other matters and to make
consequential amendments to other Acts

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la
Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et
la Loi canadienne sur les droits de la personne
relativement aux personnes handicapées et,
en ce qui concerne la Loi canadienne sur les
droits de la personne, et d'autres matières,
et modifiant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Forest	Moore
Gigantès	Nolin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pearson
Jessiman	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Forest substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*October 30, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Forest	Moore
Gigantès	Nolin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pearson
Jessiman	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Forest est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 30 octobre 1997*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 29, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Lewis, seconded by the Honourable Senator Stewart, for the second reading of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 29 octobre 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Lewis, appuyée par l'honorable sénateur Stewart, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, et d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 30, 1997

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 705, Victoria Building, at 10:55 a.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Forest, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin and Watt (11).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section; and

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee commenced its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts.

The Chair made a statement.

Mr. Mark Berlin made a statement.

Mr. Stephen Sharzer made a statement and, together with Mr. Berlin, answered questions.

At 12:13 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 1997

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, à la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Forest, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin et Watt (11).

Aussi présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Ministère de la Justice:

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal; et

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité entame l'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence.

La présidente fait une déclaration.

M. Mark Berlin fait une déclaration.

M. Stephen Sharzer fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. Berlin.

À 12 h 13, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 30, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chair: Senators, we have with us this morning from the Department of Justice Mr. Mark Berlin, Mr. Stephen Sharzer, Ms Gloria Mintah and Ms Carole Théberge. The floor is yours.

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Madam chairman. I am pleased to speak to this committee today concerning Bill S-5. I will provide some explanations concerning the background of this legislative initiative so that committee members will better understand its background. I will also explain the amendments which relate to criminal law reform, more particularly to the Canada Evidence Act and the Criminal Code.

Mr. Sharzer will then explain the amendments relating to the reform of human rights legislation, more particularly to the Canadian Human Rights Act. We will, of course, be happy to answer any questions concerning our respective law reform initiatives which have been put together in this one bill.

This bill is essentially the same as Bill C-98, which died on the order paper with the most recent dissolution of Parliament. Let me briefly give this committee some historical context to this legislative reform package.

[Translation]

In May 1991, the federal government announced its commitment to a five-year national strategy for the integration of persons with disabilities. The first step in the national strategy was Bill C-78, an Act to amend certain acts with respect to persons with disabilities. This omnibus bill amended six federal laws, including the Criminal Code, the National Transportation Act, the Canada Elections Act, the Citizenship Act, the Access to Information Act and the Privacy Act. It came into force on June 30, 1992.

[English]

In response to demands by disability advocates, the Department of Justice has been reviewing legislation within its mandate to identify and find ways to deal with barriers to access for persons with disabilities. During the past number of years, extensive consultations have taken place involving the disability community,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin, du ministère de la Justice, M. Mark Berlin, M. Stephen Sharzer, Mme Gloria Mintah et Mme Carole Théberge. La parole est à vous.

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Madame la présidente, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi S-5. Je vous donnerai certaines explications pour mieux vous faire comprendre le contexte dans lequel s'inscrit cette mesure législative. Je parlerai également des modifications qui ont trait à la réforme du droit pénal, surtout celles qui concernent la Loi sur la preuve au Canada et le Code criminel.

M. Sharzer expliquera ensuite les modifications apportées dans le cadre de la réforme de la législation sur les droits de la personne, tout particulièrement la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous serons bien sûr heureux de répondre à toutes vos questions sur les initiatives relatives à la réforme du droit qui ont été rassemblées dans ce projet de loi.

La mesure législative proposée correspond essentiellement au projet de loi C-98, mort au feuillet lors de la dernière dissolution du Parlement. Laissez-moi vous donner brièvement le contexte de cette réforme législative.

[Français]

En mai 1991, le gouvernement fédéral a annoncé une stratégie nationale quinquennale en vue de l'intégration des personnes handicapées. La première étape de cette stratégie nationale a consisté en l'adoption du projet de loi C-78, Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées. Ce projet de loi omnibus a modifié six lois fédérales, c'est-à-dire le Code criminel, la Loi nationale sur les transports, la Loi électorale du Canada, la Loi sur la citoyenneté, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il est entré en vigueur le 30 juin, 1992.

[Traduction]

En réponse aux demandes des groupes voués à la défense des personnes handicapées, le ministère de la Justice a réexaminé la législation dans le but de trouver des solutions aux obstacles que doivent surmonter ces personnes. Depuis quelques années, des consultations approfondies ont lieu auprès de la collectivité des

the equality-seeking groups, employer groups, the police, and the defence bar.

As well, the Standing Committee on Human Rights and Status of Disabled Persons issued its fourth report to the House of Commons in December, 1995, recommending legislative action to remove barriers for people with disabilities. The Federal Task Force on Disability Issues was established on June 5, 1996, jointly sponsored by four departments and four ministers: Human Resources Development, Finance, Revenue, and Justice.

This task force, chaired by the Honourable Andy Scott, released its report on October 28, 1996, calling for the government to introduce amendments to the criminal law and to human rights legislation in respect of persons with disabilities.

[Translation]

As I mentioned before, Bill C-98, which contains basically the same amendments as this Bill S-5, died on the Order Paper with the calling of the last elections. However, in the Liberal policy plan, "Securing Our Future Together", the Liberal government indicated its commitment to propose changes to the Criminal Code, the Canada Evidence Act and the Canadian Human Rights Act and promised to reintroduce this package on a priority basis, which is what is being done here with this bill.

[English]

The recent Speech from the Throne indicated that, "The government will continue to work with the provinces to ensure greater mobility for people with disabilities to ensure their integration into the economic and social mainstream of Canadian life."

Bill S-5 contains several positive and concrete steps to address some of the most pressing concerns that persons with disabilities have with the justice system. In addition, the proposals in Bill S-5 form an important part of the federal government's response to the task force.

At this point, Madam Chair, I would like to discuss amendments that are being proposed in respect of the criminal law.

More than four million Canadians have a disability, representing some 16 per cent of the Canadian population. Research into the incidence of physical and sexual abuse against persons with disabilities has consistently found that they are at a much higher risk of abuse than non-disabled persons. The criminal law amendments contained in this bill will assist the disability community in gaining easier access to the criminal justice system to address these and other related problems.

personnes handicapées, de groupes des droits à l'égalité, d'organisations patronales, de corps policiers et d'avocats de la défense.

En outre, le comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a rendu public son quatrième rapport à la Chambre des communes en décembre 1995, dans lequel il recommandait d'éliminer les obstacles susceptibles de nuire aux personnes handicapées. Le Groupe de travail fédéral concernant les personnes handicapées, mis sur pied le 5 juin 1996, était parrainé par quatre ministères et quatre ministres: Développement des ressources humaines, Finances, Revenu et Justice.

Dans le rapport qu'il a rendu public le 28 octobre 1996, ce groupe de travail, présidé par l'honorable Andy Scott, exhortait le gouvernement à modifier le droit pénal et la législation sur les droits de la personne en ce qui concerne les personnes handicapées.

[Français]

Comme je l'ai dit plus tôt, le projet de loi C-98, qui prévoyait essentiellement les mêmes modifications que le projet de loi S-5, est mort au *Feuilleton* à la suite de l'annonce des dernières élections. Toutefois, dans son programme électoral «Bâtir notre avenir ensemble», le gouvernement libéral a annoncé son intention d'apporter les modifications proposées du Code criminel, de la Loi sur la preuve au Canada et de la Loi canadienne des droits de la personne, ce qu'il fait ici au moyen de ce projet de loi.

[Traduction]

Dans le récent discours du Trône, le gouvernement a indiqué qu'il continuera, de concert avec les provinces, à donner une plus grande mobilité aux personnes handicapées et à assurer leur intégration dans la vie sociale et économique du pays.

Le projet de loi S-5 prévoit plusieurs solutions positives et concrètes pour résoudre certains des problèmes les plus urgents auxquels les personnes handicapées sont confrontées lorsqu'elles ont affaire au système de justice. En outre, les propositions contenues dans le projet de loi S-5 constituent essentiellement la réponse du gouvernement fédéral au groupe de travail susmentionné.

Madame la présidente, j'aimerais maintenant parler des modifications qui sont proposées relativement au droit pénal.

Plus de quatre millions de Canadiens sont atteints d'une déficience, chiffre qui représente quelque 16 p. 100 de la population canadienne. Les recherches effectuées sur la fréquence des mauvais traitements physiques et sexuels dont sont victimes les personnes handicapées démontrent immanquablement que celles-ci courent un risque beaucoup plus élevé à cet égard que les personnes non handicapées. Les modifications au droit pénal que propose ce projet de loi aideront l'ensemble des personnes handicapées à avoir plus facilement accès au système de justice pénale pour résoudre ces problèmes et d'autres du même ordre.

Bill S-5 contains five disability issue areas which were found appropriate for criminal law reform. First, a new provision of the Canada Evidence Act will provide that communication assistance would be made available to persons with disabilities who have special communication needs, irrespective of whether they are the accused or a witness. This would allow, for example, the use of a Bliss board by persons with cerebral palsy, the use of sign language interpretation by persons who are Deaf, the use of an assisted listening device — real time captioning or oral interpretation — by persons who are hard of hearing, and the use of other types of communication facilitators. Prior to authorizing such assistance, the judge may hold a voir dire to determine whether the proposed type of assistance is necessary and reliable.

Second, a new provision in the Canada Evidence Act would provide that alternate means of identification of the accused, for example, by auditory or tactile means, can be admitted in court. This would be in addition to the more traditional means of identification, that is to say, visual identification.

[Translation]

The rest of the criminal law amendments involve the Criminal Code. The third amendment contained in this bill deals with a new provision that would make it possible for witnesses with disabilities that make communication difficult to testify by means of videotaped evidence, whether such witnesses are complainants or not, and with respect to the same offences currently listed in section 715.1 in respect of young witnesses.

Essentially, these offences are related to situations of sexual abuse, pornography, prostitution and assault. In these cases, a videotape made shortly after the alleged offence is admissible in court provided that the disabled person adopts the content of the tape while testifying in court and is available for cross-examination. Furthermore, the court can order restrictions concerning the use of such videotaped evidence, except for the use intended. This would be helpful to protect the privacy of the person whose story is recorded on videotape.

[English]

Fourth, a series of related amendments to the Criminal Code would encourage the participation on juries of persons with disabilities. First of all, an amendment to section 638(1)(e) would provide that a physical disability is generally not a cause for exclusion if, with proper technical assistance, support or interpretation, the person is capable of jury service. For example, a person who is deaf could serve on a jury if, with the use of American Sign Language, le langage des signes québécois or LSQ, he or she is able to follow the proceedings.

The other amendments to the Criminal Code with respect to juries are intended to provide for the presence of attendants or interpreters who are providing support to a disabled juror. An amendment to section 649 would extend the obligation of nondisclosure of jury deliberations to these attendants or interpreters. A new subclause to section 649 would make it an

Le projet de loi S-5 vise cinq éléments qui peuvent être intégrés à la réforme du droit pénal en ce qui concerne les personnes handicapées. Premièrement, une nouvelle disposition de la Loi sur la preuve au Canada prévoit qu'une aide devra être offerte aux personnes handicapées, accusés ou témoins, qui éprouvent de la difficulté à communiquer. Cette disposition permettra par exemple le recours à un écran Bliss pour les personnes atteintes de paralysie cérébrale, aux services d'un interprète gestuel pour les sourds, à des dispositifs techniques — sous-titrage simultané ou interprétation verbale — pour les malentendants ainsi qu'à d'autres moyens de communication. Avant d'autoriser l'utilisation d'un de ces moyens, le juge pourra procéder à une enquête afin de déterminer si le moyen proposé est nécessaire et fiable.

Deuxièmement, une nouvelle disposition de la Loi sur la preuve au Canada permettra à un témoin d'identifier un accusé en se fondant sur d'autres sens, par exemple l'ouïe ou le toucher, qui s'ajoutent à la perception visuelle, le moyen d'identification le plus courant.

[Français]

Le reste des modifications relatives au droit pénal touchent le Code criminel. La troisième modification que renferme ce projet de loi consiste en une nouvelle disposition qui permettrait aux témoins ayant une déficience qui rend la communication difficile de témoigner au moyen d'une bande vidéo, que ces témoins soient des plaignants ou non, et ce, dans le cas des mêmes infractions que celles qui sont actuellement énumérées à l'article 715.1 en ce qui concerne les jeunes témoins.

Essentiellement, ces infractions se rapportent à des situations d'abus sexuel, de pornographie, de prostitution et d'agression. Dans de tels cas, une bande vidéo prise peu après l'infraction alléguée sera admissible devant les tribunaux à condition que la personne handicapée adopte le contenu de la bande vidéo lors de son témoignage devant le tribunal et qu'elle soit disponible pour le contre-interrogatoire. De plus, le tribunal pourra ordonner que cette bande vidéo ne soit utilisée que pour les fins auxquelles elle est destinée. Cette façon de procéder contribuera à protéger la vie privée de la personne dont l'histoire est enregistrée sur bande vidéo.

[Traduction]

Quatrièmement, une série de modifications connexes au Code criminel facilitera la participation des personnes handicapées dans un jury. Ainsi, une modification à l'alinéa 638(1)e prévoit qu'une déficience physique ne constituera généralement pas un motif d'exclusion si, avec les moyens techniques appropriés ou des services d'interprétation, une personne est capable de remplir les fonctions de juré. Par exemple, une personne sourde pourrait remplir ces fonctions si elle est capable de suivre les délibérations en recourant au langage ASL, le langage gestuel américain, ou au langage LSQ, le langage des signes québécois.

Les autres modifications au Code criminel qui concernent les fonctions de juré visent les préposés ou interprètes présents dans le but d'aider un juré ayant une déficience physique. En vertu d'une modification à l'article 649, ces personnes seront tenues de ne pas divulguer les délibérations d'un jury. Aux termes du nouveau sous-alinéa à l'article 649, tout préposé, tout interprète ou

offence for an attendant, interpreter or other support person to interfere or unduly influence jury deliberations.

An amendment to section 631(4) would provide that any attendant, interpreter or other support person shall swear to interpret objectively and to forego interference or undue influence.

Finally, a new provision would be added to the Criminal Code to establish the hybrid offence of sexual exploitation of vulnerable persons with disabilities who are in particular situations of dependency with respect to the offender. The offence would be punishable upon summary conviction for a term not exceeding five years. This amendment would be particularly useful, for example, in the case of vulnerable dependent adults with disabilities who are institutionalized or who receive attendant care or similar services in their homes and are sexually exploited by their care givers. This amendment, however, would also provide that such dependent adults can nevertheless consent to sexual activity when they so choose.

In addition, section 278.2(1) of the Criminal Code would have to be amended to add this new sexual exploitation offence to the list of sexual offences in relation to which the records of the complainant or witness shall not be produced to an accused.

By and large, these amendments to the Canada Evidence Act and the Criminal Code have received wide-spread support from not only the disability community, but also the provincial and territorial jurisdictions, the defence bar, and law enforcement officials.

I now turn to Mr. Sharzer to discuss the amendments in respect to human rights legislation.

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: Madam chair, like my colleague Mr. Berlin, I am also pleased to speak to the committee today on Bill S-5.

Mr. Berlin has already given the background of the legislative package. I will, therefore, proceed directly to highlight some of the amendments relating to the Canadian Human Rights Act.

The key element of the amendment to the Canadian Human Rights Act is the addition of an express duty to accommodate the needs of persons protected by the act, including persons with disabilities and religious minority groups, taking into account health, safety, and cost. The duty of accommodation helps to eliminate barriers so as to ensure equal opportunities in the work place and in the provision of services or goods for all Canadians. The proposed express duty of accommodation represents a balance between the needs of persons with disabilities and the obligations of employers and service providers.

Apart from the duty to accommodate provisions, there are other changes to the act. Many of these are codifications of existing law,

toute autre personne fournissant une aide quelconque qui interviendrait dans les délibérations d'un jury ou influencerait indûment celles-ci se rendra coupable d'une infraction.

Une modification au paragraphe 631(4) prévoit que tout préposé, tout interprète ou toute autre personne fournissant une aide quelconque devra jurer d'interpréter objectivement les interventions, de ne pas intervenir et de ne pas exercer d'influence indue.

Finalement, une nouvelle disposition du Code criminel établira une infraction mixte pour les cas d'exploitation sexuelle mettant en cause une personne handicapée qui est en situation de dépendance par rapport au contrevenant. Cette infraction sera punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et sera passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans. Cette modification pourrait être surtout utile dans le cas, par exemple, d'adultes dépendants qui sont placés dans une institution ou qui reçoivent des soins ou des services semblables à leur domicile et qui sont exploités sexuellement par les personnes qui les soignent. Cette modification prévoit toutefois que ces adultes pourront consentir à une activité sexuelle quand tel sera leur désir.

En outre, le paragraphe 278.2(1) du Code criminel devra être modifié pour ajouter l'exploitation sexuelle à la liste des infractions pour lesquelles le dossier se rapportant à un plaignant ou à un témoin ne pourra être communiqué à un accusé.

En tout et pour tout, ces modifications à la Loi sur la preuve au Canada et au Code criminel ont recueilli un vaste appui de la part non seulement de la collectivité des personnes handicapées mais aussi des compétences provinciales et territoriales, des avocats de la défense et des responsables de l'application de la loi.

Je donne maintenant la parole à M. Sharzer qui vous entretiendra des modifications relatives à la législation sur les droits de la personne.

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Madame la présidente, comme mon collègue M. Berlin, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi S-5.

M. Berlin a déjà indiqué le contexte dans lequel s'inscrit cette réforme législative. Je vais donc maintenant m'attarder plus particulièrement à certaines des modifications qui se rapportent à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

L'élément-clé des modifications à cette loi réside dans l'ajout d'une obligation expresse d'accommoder les besoins des personnes visées par la loi, notamment les personnes handicapées et les groupes religieux minoritaires, en tenant compte des questions de santé et de sécurité et des coûts. L'obligation d'accommodement aidera à éliminer les obstacles susceptibles d'empêcher tous les Canadiens de jouir de chances égales en milieu de travail comme au regard de la fourniture de services et de biens. Imposer une telle obligation, c'est répondre aux besoins des personnes atteintes d'une déficience sans alourdir immodérément les obligations des employeurs et des fournisseurs de services.

En plus des dispositions relatives à l'obligation d'accommodement, d'autres modifications sont apportées à la loi.

while others have been adopted to bring the federal law in line with provincial human rights legislation.

[Translation]

For instance, the bill recognizes that individuals may be discriminated against on the basis of multiple grounds of discrimination. The bill would also make retaliation or threat of retaliation a discriminatory practice. In addition, human rights protection would be extended to contracts for personal services. Furthermore, the bill would now allow human rights complaints to be filed in the provision of goods or services where there is no identifiable victim.

[English]

Madam Chair, one other important amendment to the Canadian Rights Act is the streamlining of the Canadian adjudicative process with the establishment of an efficient, dedicated, small and permanent Canadian Human Rights Tribunal. The tribunal, which would replace the present ad hoc panel system, would have 15 members, including a chairperson and a vice-chairperson. Members of the tribunal would be required to have experience, expertise and interest in, and sensitivity to human rights matters. Appointments would also be made having regard to regional representation.

The remedial powers of the tribunal would also be enhanced. For example, the existing maximum of \$5,000 for compensation for pain and suffering would be increased to \$20,000. Special compensation of up to another \$20,000 could be awarded against a person who engages in discriminatory practices wilfully or recklessly.

[Translation]

The bill would empower the Tribunal to award special compensation of up to \$20,000 in favour of an individual specifically identified as the subject or recipient of hate messages. The Tribunal may also order an author of hate messages to pay a penalty not exceeding \$10,000.

[English]

Any person found guilty of an offence under the act, including obstructing the tribunal, reducing wages as a means of eliminating a discriminatory practice, obstructing an investigator, or retaliating or threatening retaliation against a person who files a complaint, would be subject to a maximum fine of \$50,000.

The amendments would enable settlement to be filed in the Federal Court and enforced as orders of that court.

[Translation]

The limitation period for prosecuting offences under, or violation of the act would be increased from six months to one year to ensure that there would be sufficient time to investigate such offences.

Un grand nombre d'entre elles constituent une codification du droit existant, tandis que d'autres ont été adoptées afin d'harmoniser le droit fédéral avec les lois provinciales sur les droits de la personne.

[Français]

Par exemple, le projet de loi reconnaît que des personnes peuvent faire l'objet de discrimination pour des motifs multiples. Le projet de loi ferait également des représailles, ou des menaces de représailles, un acte discriminatoire. En outre, la protection en matière de droits de la personne serait étendue de manière à viser les marchés de services personnels. Le projet de loi permettrait encore que des plaintes relatives aux droits de la personne soient désormais déposées à l'égard de la fourniture de biens ou services lorsqu'il n'y a pas de victime identifiable.

[Traduction]

Madame la présidente, une autre modification importante à la Loi canadienne sur les droits de la personne concerne la rationalisation du processus d'arbitrage, au moyen de la mise sur pied d'un tribunal des droits de la personne efficace, spécialisé, permanent et de petite taille. Ce tribunal remplacerait le système actuel de groupes spéciaux et serait constitué de 15 membres, incluant un président et un vice-président. Les membres du tribunal devraient avoir de l'expérience, des compétences et de l'intérêt à l'égard des questions relatives aux droits de la personne et être sensibilisés à ces questions. On tiendra également compte de la représentation régionale lors des nominations.

Le pouvoir de redressement du tribunal serait également renforcé. Par exemple, le montant maximum de 5 000 \$ pouvant être octroyé pour indemniser les souffrances augmenterait à 20 000 \$. L'auteur d'actes discriminatoires posés de manière volontaire ou négligente pourrait se voir imposer en plus une indemnité spéciale maximale de 20 000 \$.

[Français]

Le projet de loi accorderait au tribunal le pouvoir d'octroyer une indemnité spéciale maximale de 20 000 \$ à une personne spécifiquement visée par des messages haineux. Le tribunal pourrait également ordonner à l'auteur de tels messages de payer une amende maximale de 10 000 \$.

[Traduction]

Toute personne reconnue coupable d'une infraction à la loi, par exemple en faisant obstruction au tribunal, en réduisant des salaires comme moyen d'éliminer une pratique discriminatoire, en faisant obstruction à l'enquêteur, en faisant des représailles ou en menaçant de faire des représailles à l'endroit d'une personne qui dépose une plainte, pourrait se voir imposer une amende maximale de 50 000 \$.

En vertu des modifications proposées, les règlements intervenus entre les parties pourraient être déposés auprès de la Cour fédérale et exécutés comme une ordonnance de cette cour.

[Français]

La période de prescription pour intenter des procédures à l'égard de violation de la loi passerait de six mois à un an, de manière à s'assurer qu'il y ait suffisamment de temps pour faire enquête.

[English]

In keeping with the independence of the Canadian Human Rights Commission, the amendments would permit the commission to present its annual and special reports directly to Parliament rather than following the present practice whereby these reports are filed through the Minister of Justice.

This is all I would like to say by way of introductory remarks. My colleague and I would be glad to answer any questions that you have.

Senator Jessiman: Clause 1 of the bill would allow persons who have difficulty in communicating to give evidence by any means which would render that evidence intelligible. It would allow a witness to give evidence as to the identity of an accused using any sensory method of identification such as voice or touch.

In 1991, the Canadian Disabilities Rights Council recommended that we have legislative amendments accommodating the communication needs of persons with disabilities. They also said that legislation should set out that the courts, not the person with the disability, bear the costs associated with this assistance.

Bill S-5 makes no reference to costs. I have read in the paper about the case of *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*. That is just a recent case. Have you got the citation?

Mr. Berlin: Senator, there is no citation at this point. The decision was rendered on October 9, therefore, it is not yet reported.

Senator Jessiman: It may not be the one I read about then. Is it the case where the court said aid must be provided for the hearing-impaired?

Mr. Berlin: In that particular case, there were approximately three Deaf individuals who were seeking medical assistance. Under British Columbia statute, there was provision for interpretation services for Deaf individuals who were going to see their doctors. The Supreme Court of Canada did not find that statute contrary to the Charter but found that the manner in which it was administered in the jurisdiction was contrary because, indeed, the provinces chose not to provide interpretation services for Deaf patients or Deaf parents of children who were seeking medical assistance. Interpretation services were not available. The Supreme Court found this non-provision of interpretation services contrary to the Charter. In so finding, it said that the provision of this type of medical service tended to represent .0025 per cent of the overall medical budget of the Province of British Columbia. It found that since it was such a minimum amount, the province is not justified in withholding this type of service in that jurisdiction.

Senator Jessiman: The court held then, in effect, that the province that is administering the law has to provide the services?

Mr. Berlin: In this particular case, because the statute was provincial in nature, it found that the administration of it was also provincial. Similarly, both the Criminal Code and the Canada Evidence Act are administered by the jurisdictions, and,

[Traduction]

Afin de préserver l'indépendance de la Commission canadienne des droits de la personne, les modifications permettraient à celle-ci de déposer ses rapports annuels et spéciaux directement devant le Parlement, plutôt que par l'entremise du ministre de la Justice, comme c'est actuellement le cas.

C'était là l'essentiel des observations préliminaires que je désirais faire. Mon collègue et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Jessiman: L'article 1 du projet de loi permettrait aux personnes qui éprouvent de la difficulté à communiquer de recourir à des moyens de communication par lesquels elles pourraient se faire comprendre. Grâce à cette disposition, une personne pourrait témoigner quant à l'identité d'un accusé en se fondant sur n'importe lequel des sens comme l'ouïe ou le toucher.

En 1991, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées avait recommandé l'adoption de modifications législatives visant à satisfaire les besoins en communication des personnes handicapées. Il demandait également que la loi précise que les coûts engendrés par ces moyens devaient être assumés par les tribunaux et non par les personnes handicapées.

Le projet de loi S-5 ne fait aucune mention des coûts. J'ai lu au sujet de l'affaire *Eldridge c. Colombie-Britannique (procureur général)*. C'est une décision très récente. Avez-vous la citation pertinente?

M. Berlin: Monsieur le sénateur, il n'y en a pas encore. La décision a été rendue le 9 octobre et n'a donc pas encore fait l'objet d'un compte rendu.

Le sénateur Jessiman: Il ne s'agissait peut-être pas de la même affaire. Est-ce celle où le tribunal a déclaré qu'une aide devait être offerte aux malentendants?

M. Berlin: Dans ce cas particulier, il s'agissait de deux ou trois personnes sourdes qui avaient besoin de soins médicaux. Aux termes des lois de la Colombie-Britannique, les personnes sourdes qui vont voir leur médecin ont droit aux services d'un interprète. La Cour suprême du Canada n'a pas jugé que cette loi allait à l'encontre de la Charte, mais elle a déterminé que la façon dont elle était appliquée dans cette province violait la Charte parce que les autorités provinciales avaient choisi de ne pas offrir de services d'interprétation aux patients sourds ou aux parents sourds d'enfants ayant besoin de soins médicaux. Ces services d'interprétation n'étaient pas disponibles. La Cour suprême a jugé que l'absence de services d'interprétation allait à l'encontre de la Charte. Dans sa conclusion, elle a précisé que la fourniture de ce type de services médicaux représentait environ 0,0025 p. 100 du budget global que la Colombie-Britannique consacrait aux soins de santé. La Cour a jugé que ce montant était si minime que la province n'était pas justifiée de ne pas offrir ce type de services.

Le sénateur Jessiman: La Cour a donc déterminé que c'est la province qui applique la loi qui doit offrir les services?

M. Berlin: Dans ce cas particulier, comme il s'agissait d'une loi provinciale, la Cour a jugé que son application relevait également de la province. De la même façon, le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada sont appliqués par les autorités

essentially, any costs associated with them are generally borne by the provincial jurisdictions.

Senator Jessiman: I thought that was quite a long time ago. Obviously, I have read about this case.

Was there not also an outcry by British Columbia or some of the other provinces that the ruling was of great concern because the costs involved could be substantial?

Mr. Berlin: I would agree with you on that. In fact, the Province of British Columbia, which contested the case, said that it would open the floodgates for all kinds of other concerns and place a huge avalanche of financial burdens on the province. The Supreme Court disagreed with that interpretation and said, first of all, it would restrict itself to these two pieces of legislation. As I previously related, because the increased cost to medical expenses of the province were minimal, they were to be of no concern.

Senator Jessiman: Do you mean these costs were minimal in relation to all costs?

Mr. Berlin: These costs were minimal in relation to the overall costs of medical services. It is our view, from what we understand as well, that any additional costs for interpreting services provided by the provinces would be so minimal in relation to the overall costs of administering criminal justice that, by way of analogy, the courts would accept that type of increased cost for these types of services.

Senator Jessiman: Even without this legislation, the courts have now held that the provinces have to provide interpreting services. Do you know whether this decision is being appealed?

Mr. Berlin: This decision was by the Supreme Court of Canada. That was the final decision. There will be no appeal from that.

By extrapolation, what you are suggesting may, in fact, be the case. One could extrapolate from the case of *Eldridge* that services in other areas need to be provided, but the court was clear in restricting itself, nevertheless, to the cases of deaf patients and deaf parents of children for medical services in this province. It was restricted to those two groups, although one could think that what you suggest may be the case.

Senator Jessiman: That is going to cause some real problems, as I understand it.

The first part deals with the Canada Evidence Act and clause 1 refers to section 6 of the act. In the first part, it is physical disability and, in the second part, it is mental disability.

When Senator Kinsella spoke to the Senate, he looked at section 16 of the Canada Evidence Act, which has to do with persons giving evidence. It only refers to mental capacity or incapacity. His question, which I now ask of you, is: Why was 16 not amended as well?

provinciales, et tous les coûts engendrés sont en règle générale assumés par les provinces.

Le sénateur Jessiman: Je pensais que cela s'était déroulé il y a un certain temps. J'ai lu différentes choses à propos de cette affaire.

N'y a-t-il pas également eu un tollé en Colombie-Britannique ou dans une autre province parce que la décision mettait en cause des coûts considérables?

M. Berlin: Vous avez raison. La Colombie-Britannique, qui a contesté le jugement, a déclaré que celui-ci risquait de faire bouler de neige et de faire augmenter de façon énorme le fardeau financier de la province. La Cour suprême n'a pas accepté cette interprétation, mais elle a affirmé que la décision se limitait à ces deux lois. Comme je l'ai déjà dit, elle a jugé que les frais médicaux que cette décision engendrerait pour la province étaient minimes et qu'il n'y avait pas lieu de s'alarmer.

Le sénateur Jessiman: Voulez-vous dire que ces frais étaient minimes par rapport à tous les autres coûts?

M. Berlin: Ces frais étaient minimes par rapport aux coûts globaux des services médicaux. D'après ce que nous avons compris, les coûts supplémentaires reliés aux services d'interprétation offerts par les provinces seraient si minimes par rapport aux coûts globaux qui découlent de l'administration de la justice pénale que, par analogie, les tribunaux accepteraient d'assumer ces frais supplémentaires pour ce genre de services.

Le sénateur Jessiman: Avant même l'adoption de cette disposition, les tribunaux ont décidé que les provinces devaient offrir des services d'interprétation. Savez-vous si cette décision fait l'objet d'un appel?

M. Berlin: Cette décision a été rendue par la Cour suprême du Canada. C'était une décision définitive qui ne peut faire l'objet d'un appel.

Ce que vous suggérez pourrait par contre se produire. On pourrait extrapoler à partir de l'affaire *Eldridge* que les provinces seront obligées d'offrir des services dans d'autres domaines, mais la Cour a toutefois précisé que la décision se limitait aux patients sourds et aux parents sourds d'enfants ayant besoin de services médicaux dans cette province. La décision se limitait à ces deux groupes, bien qu'on puisse penser comme vous le laissez entendre que d'autres services pourraient être visés.

Le sénateur Jessiman: Cela causera certains problèmes de taille.

La partie I du projet de loi traite notamment de la Loi sur la preuve au Canada, et l'article 1 modifie l'article 6 de cette loi. Le premier paragraphe de cet article porte sur la déficience physique et le second, sur l'incapacité mentale.

Lorsque le sénateur Kinsella a pris la parole devant le Sénat, il a parlé de l'article 16 de la Loi sur la preuve au Canada, qui concerne les personnes qui témoignent. Cet article fait toutefois uniquement référence à la capacité ou à l'incapacité mentale du témoin. Je vous pose maintenant la question qu'il a lui-même posée: pourquoi l'article 16 n'a-t-il pas aussi été modifié?

Mr. Berlin: It was a good question when posed by Senator Kinsella and it remains a good question now, posed by you. I will try to give you the answer.

We tried to distinguish between mental disability and other forms of disability in proposed section 6 for the following reasons: Section 16 of the Canada Evidence Act basically deals with the capacity to testify. The only disability for which capacity is challenged is mental disability, the capacity to give testimony. The individual must be able to understand the nature of an oath or a solemn affirmation. Basically, it is the understanding of the nature of the oath that deals with the capacity or the ability to understand.

It was our assessment that capacity does not relate to physical disability but only mental disability. We want to make it clear that physical disability is not a bar under Section 16. That is a capacity issue. However, when we amend section 6 of the Canada Evidence Act in order for the person to give testimony, basically, what we are saying is anybody who has a physical disability can use whatever communication assistance they need to give testimony.

The distinction, however, is that a person with a mental disability must be proven to have capacity first under the test set down by section 16. If they can meet the test of section 16, having the comprehension, having the ability to testify, then we go to proposed section 6 and say, what means can they use to testify.

In short, section 16 talks about the ability or the capacity to testify. Once a person with a disability has satisfied that test, we will still be talking about the means whereby that person can testify. We put them on an equal footing in proposed section 6.

Senator Kinsella: I would like to turn to the Human Rights Act. First of all, pages 6 and 7 of the bill deal with the defence available to a respondent to a complaint, that, for whatever reason, he or she was not able to accommodate the person with a disability and the person with a disability filed a complaint. The defence that is available is to argue that there is a bona fide limitation or a bona fide justification.

The model that you seem to be using is the model that was contained in the Ontario Human Rights Code. Did you look at other human rights codes when you were drafting this legislation?

Mr. Sharzer: Yes, we did.

Senator Kinsella: In particular, did you look at the New Brunswick Human Rights Code and the model that is present there?

Mr. Sharzer: Yes.

Senator Kinsella: The New Brunswick model provides this example: The Canadian National Railway, knowing that they would not be able to accommodate the needs of a person with a disability, would like to have predetermined the existence of a bona fide limitation because, under another section of the proposed amendment before us, the Governor in Council will

M. Berlin: C'était une bonne question quand elle a été posée par le sénateur Kinsella et elle l'est encore quand c'est vous qui la posez. Je vais essayer de vous répondre.

Nous avons tenté d'établir, à l'article 6 proposé, une distinction entre l'incapacité mentale et d'autres formes de déficience pour les raisons suivantes: l'article 16 de la Loi sur la preuve au Canada porte essentiellement sur la capacité de témoigner. La seule déficience pour laquelle cette capacité est mise en question est l'incapacité mentale. Le témoin doit comprendre la nature d'un serment ou d'une affirmation solennelle. C'est essentiellement le fait de comprendre la nature du serment qui détermine la capacité de témoigner.

Nous avons déterminé que la capacité de témoigner n'est pas reliée à la déficience physique mais uniquement à l'incapacité mentale. Nous voulons préciser clairement qu'une déficience physique ne constitue pas un empêchement aux termes de l'article 16. C'est plutôt une question de capacité. Toutefois, en modifiant l'article 6 de la Loi sur la preuve au Canada pour permettre aux personnes handicapées de témoigner, nous disons essentiellement que toute personne atteinte d'une déficience physique peut recourir aux moyens de communication dont elle a besoin pour témoigner.

La différence, c'est qu'il faut tout d'abord prouver qu'une personne atteinte d'une incapacité mentale est en mesure de témoigner en vertu des critères établis à l'article 16. S'il est ainsi démontré qu'une personne comprend la nature du serment et a la capacité de témoigner, nous passons alors à l'article 6 proposé qui fait mention des moyens qu'elle peut utiliser pour le faire.

En bref, l'article 16 porte sur la capacité de témoigner. Lorsqu'une personne atteinte d'une déficience respecte les critères, nous passons aux moyens qu'elle peut utiliser pour témoigner. L'article 6 proposé place ces personnes sur un pied d'égalité avec les autres.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais maintenant passer à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Les pages 6 et 7 du projet de loi portent sur la défense que peut invoquer un intimé lorsque, pour une raison quelconque, il n'a pas satisfait les besoins d'une personne handicapée qui a par la suite déposé une plainte à cet égard. L'intimé peut alors invoquer une restriction ou un motif justifiable comme défense.

Vous semblez avoir utilisé comme modèle le Code des droits de l'homme de l'Ontario. Avez-vous étudié d'autres codes similaires quand vous avez rédigé ce projet de loi?

M. Sharzer: Oui.

Le sénateur Kinsella: Avez-vous par exemple examiné le code en vigueur au Nouveau-Brunswick?

M. Sharzer: Oui.

Le sénateur Kinsella: En vertu du code du Nouveau-Brunswick, on pourrait se retrouver avec l'exemple suivant: la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, sachant qu'elle ne peut accommoder les besoins d'une personne handicapée, aimerait que soit déterminée à l'avance l'existence d'un motif justifiable parce que, aux termes d'un autre article que

have the authority to make regulations on this whole issue of what would constitute reasonable accommodation. Therefore, the rules, as it were, would be well known by the Human Rights Commission.

Under the New Brunswick law, Canadian National Railway would be able to go to the Human Rights Commission and say: Here is our situation. We cannot accommodate. We want to have the commission predetermine the existence of the bona fide justification. Why would you not adopt that model?

Consider the hundreds of thousands of dollars that would cost, and consider the anguish that the complainant has to go through. Had you adopted the New Brunswick model, that could all be saved.

Mr. Sharzer: As I understand your question, it relates not just to the duty of accommodation but to any of the obligations in the Human Rights Act, the question of being able to go to the commission to find out what they are thinking about it.

I do not purport to speak for the Human Rights Commission. I am aware that in the past, speaking from the perspective of government being regulated by the Human Rights Commission, we have been able to go to the commission and talk to it about its views on particular issues. There are a couple of members of the Human Rights Commission sitting behind me. You may at some point in your proceedings want to ask them how they would respond to requests for advice. We have not followed the path in these particular amendments of looking at some sort of legislated procedure for people to get an advisory opinion from the Human Rights Commission.

In the planned second phase or next phase of the review of the Act, we are hoping to look more closely at the overall role of the commission. I think that the question of what it does in relation to requests for advice is very much a matter of their overall role. It is something that we hope to address in the next phase.

Senator Kinsella: The bill will make a surgical amendment dealing with accommodation of needs of persons with disabilities, a principle that I fully embrace and endorse. The question is, how do you do that? We are being asked to approve proposed section 15 on page 7 of the bill which reads, in part:

(2) For any practice mentioned in paragraph (1)(a) to be considered to be based on a bona fide occupational requirement and for any practice mentioned in paragraph (1)(g) to be considered to have a bona fide justification, it must be established that the accommodation of the needs —

In the New Brunswick Human Rights Act, section 5(2) deals with accommodation. For example, in New Brunswick, if it is a local hotel, provincially regulated, the hotel has to provide services without discrimination because of disability. However, section 5(2) says that, notwithstanding that obligation, a limitation may be made if it is based upon a bona fide qualification as determined by the commission.

l'on retrouve dans les modifications proposées, le gouverneur en conseil pourra prendre des règlements définissant ce qui constitue un accommodement raisonnable. En conséquence, la Commission des droits de la personne connaîtrait bien les règles.

Aux termes de la loi en vigueur au Nouveau-Brunswick, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pourrait se présenter devant la Commission des droits de la personne pour lui faire connaître la situation, lui dire qu'elle ne peut accommoder ces besoins et lui demander d'établir à l'avance l'existence d'un motif justifiable. Pourquoi n'avez-vous pas adopté ce modèle?

Imaginez les centaines de milliers de dollars que tout cela coûtera et l'angoisse que les plaignants devront subir. Si vous aviez adopté le modèle en vigueur au Nouveau-Brunswick, tout cela aurait été épargné.

M. Sharzer: Si je comprends bien, votre question ne concerne pas uniquement l'obligation d'accommodement, mais toutes les obligations découlant de la Loi canadienne sur les droits de la personne et le fait de pouvoir se présenter devant la commission pour savoir ce qu'elle pense de tout cela.

Je ne prétends pas parler au nom de la Commission des droits de la personne. Je sais que, par le passé, en tant que gouvernement régi par la commission, nous avons pu nous présenter devant elle pour connaître ses vues sur certaines questions. D'ailleurs, quelques-uns de ses membres sont justement assis derrière moi. Vous voudrez peut-être, à un moment donné, leur demander comment ils réagiraient si on leur demandait un avis consultatif. En ce qui concerne ces modifications, nous n'avons pas cherché à suivre une procédure législative qui permettrait aux gens d'obtenir un avis consultatif de la part de la commission.

Dans le cadre de la deuxième et prochaine étape de cet examen législatif, nous espérons pouvoir étudier plus attentivement le rôle global de la commission. Son comportement, quand on lui demande d'émettre un avis, dépend essentiellement du rôle global qu'elle a à jouer. Nous espérons examiner cette question au cours de la prochaine étape.

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi cible tout particulièrement les besoins des personnes handicapées, un principe auquel je souscris entièrement. Mais la question que je me pose, c'est comment y parvenir? On nous demande d'approuver l'article 15 proposé, à la page 7 du projet de loi qui se lit en partie comme suit:

(2) Les faits prévus à l'alinéa (1)a) sont des exigences professionnelles justifiées ou un motif justifiable, au sens de l'alinéa (1)g), s'il est démontré que les mesures destinées à répondre aux besoins...

Le paragraphe 5(2) de la Loi sur les droits de la personne du Nouveau-Brunswick traite du logement. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, un hôtel local, régi par les lois provinciales, doit offrir des services sans faire de discrimination à l'égard des personnes handicapées. Toutefois, ce même paragraphe précise que, nonobstant cette obligation, une restriction est autorisée si elle est fondée sur une qualification réellement requise selon ce que détermine la commission.

In New Brunswick you can go to the Human Rights Commission and say: I have an old hotel. Let us say it is the Lord Nelson Hotel, one of the older buildings. There is a desire to accommodate, if you can, but for engineering and architectural reasons, it cannot be done. These are all good people who are sensitive to and want to promote human rights and equality of opportunity. The bona fides are there. In New Brunswick, they have the opportunity of going to the commission and having such matters predetermined. The limitation can be determined by the commission ahead of time. No lawyers need be involved.

Senator Moore: It is possible to get a pre-ruling.

Senator Kinsella: Yes.

There are two models in anti-discrimination laws in Canada. There is the model that allows for reasonable limitations to be determined ahead of time. It seems to me that is really important, particularly in the issue of reasonable accommodation.

I am asking a technical question of the departmental officials. When you drafted that section, I assume you looked at the models in other anti-discrimination statutes. You have the Ontario model, which seems to be what you are drawing from in this section of the bill. It seems you did not look at the other model. I am asking you, from a technical standpoint, why you did not. Do you understand the other approach?

Mr. Sharzer: We did look at the other model but, again, not specifically in the context of the duty of accommodation because it is a question that comes up in any area of discrimination covered by the Human Rights Act.

There is a statute out west that provides the capacity to apply through a formal procedure for an advisory opinion. That procedure applies to all aspects of legislation. It is not something that specifically came up in the context of the duty of accommodation. We have thought about it in the past. It is something that really goes to what you think should be the overall role of the Human Rights Commission. Should the commission be more involved in making these sorts of determinations or should they be the ones, as they are now, simply, in a sense, operating as the door to the adjudicative procedure?

Ultimately, decisions are made by the tribunals and the courts on this issue, and I think there is an important issue there. As I say, I do not think it specifically pertains to this set of amendments. I think it is a more general question relating to the whole Human Rights Act. It is something that we want to address in the planned next phase of the act that the minister has mentioned.

Senator Kinsella: Clause 16 on page 9 reads:

The Act is amended by adding the following after section 16:

Au Nouveau-Brunswick, si vous êtes propriétaire par exemple de l'hôtel Lord Nelson, un très vieil édifice, vous pouvez vous présenter devant la Commission des droits de la personne pour lui dire que, si vous le pouviez, vous accommoderiez les besoins des personnes handicapées mais que cela est impossible pour des raisons d'ingénierie et d'architecture. On parle ici de bonnes gens qui sont sensibilisées à la question et qui souhaitent promouvoir les droits de la personne et l'égalité des chances. Elles sont de bonne foi. Au Nouveau-Brunswick, ces personnes ont l'occasion de se présenter devant la commission pour que celle-ci rende une décision préalable. Cette restriction peut être établie à l'avance par la commission, et ce, sans l'aide d'aucun avocat.

Le sénateur Moore: Il est possible d'obtenir une décision préalable.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Les lois antidiscrimination que l'on retrouve au Canada suivent deux modèles différents: le premier prévoit que des restrictions peuvent être autorisées à l'avance. Cela me semble très important, tout particulièrement en ce qui concerne l'accommodement raisonnable.

Je vais poser une question plutôt technique aux représentants du ministère. Lorsque vous avez rédigé cet article, je présume que vous avez examiné les modèles d'autres lois antidiscrimination. Il y a le modèle ontarien, dont semble s'inspirer l'article du projet de loi. Il semble que vous n'en ayez pas regardé d'autres. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait? Comprenez-vous l'autre approche?

M. Sharzer: Nous avons examiné l'autre modèle mais, encore une fois, pas particulièrement dans le contexte de l'obligation d'accommodement, parce que cette question est soulevée dans tous les cas de discrimination visés par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Dans l'Ouest, une loi permet de demander un avis consultatif par le biais d'une procédure officielle. Celle-ci s'applique à tous les aspects de la loi et pas seulement à l'obligation d'accommodement. Nous avons déjà réfléchi à cette question. Cela dépend de ce qui, selon vous, fait partie du rôle global de la Commission des droits de la personne. Celle-ci devrait-elle prendre ce genre de décisions plus souvent ou devrait-elle, comme elle le fait maintenant, jouer le rôle d'un organisme d'arbitrage?

En dernière analyse, ce sont les tribunaux qui prennent les décisions à cet égard et c'est un point qu'il ne faut pas oublier. Comme je l'ai dit, je ne pense pas que cet enjeu fasse partie de cette série de modifications. Il s'agit plutôt d'une question plus générale qui relève de la Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est un point que nous désirons aborder au cours de la prochaine étape de l'examen dont le ministre a parlé.

Le sénateur Kinsella: L'article 16, à la page 9, se lit comme suit:

La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 16, de ce qui suit:

16.1 It is not a discriminatory practice to collect information relating to a prohibited ground of discrimination if the information is intended to be used in adopting or carrying out a special program, plan or arrangement under subsection 16(1).

Section 3.1 on page 1 of the act lists the prohibited grounds of discrimination. In that list is included sexual orientation. Sexual orientation is a prohibited ground of discrimination pursuant to section 3.1 of the act.

My question is: Is it the intent of this amendment to explicitly include all of those prohibited grounds, including sexual orientation, by that phrase, "a prohibitive ground of discrimination" as it applies to section 16?

Mr. Sharzer: This particular provision is referenced to section 16.1. As you know, when Parliament modified the act to add sexual orientation, they did not add it to section 16.1. With respect to this particular provision, our view is this is a codification of the law. If people collect information that relates to a particular ground enumerated in section 3 of the act, if it is done so without discriminatory purpose, and if it meets the justification clauses in the act, then there will be no problem. This is a clarification. I think that the law is already in existence on that particular point.

Senator Kinsella: If we pass proposed section 16.1, does that mean that it would not be a discriminatory practice to carry out special programs or arrangements with regard to provisions designed to prevent, eliminate or reduce disadvantages that are suffered by any group of individuals when those disadvantages would be based on sexual orientation?

Mr. Sharzer: If the particular program met the requirements of the existing defences in the act, yes, it would not be discriminatory. If the information is not collected and not carried out for discriminatory purposes, then I think it is inherent in the concept of discrimination as interpreted by the Supreme Court that this would not be a discriminatory act.

Senator Kinsella: Would the current section 16.1 of the act have sexual orientation in the list of prohibited grounds?

Mr. Sharzer: It is not in the list, no. It is not there specifically.

Senator Kinsella: Would the amendment proposed in Bill S-5 put it in there?

Mr. Sharzer: It does not change section 16.1. It simply makes reference to section 16.1.

Senator Kinsella: If we wanted to make sure it is there, we would have to amend this to put sexual orientation in section 16.1 of the act.

Mr. Sharzer: If you wanted to ensure that sexual orientation was in section 16.1, you would have to make that amendment. If your concern is with respect to the collection of information to further the social programs, our view is that this is simply a codification of existing law that would apply equally to any ground of discrimination where the information is collected for a non-discriminatory purpose.

16.1 Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption ou de la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe 16(1).

L'article 3.1 de la Loi, à la page 1, énumère les motifs de distinction illicite. On y retrouve maintenant l'orientation sexuelle. L'orientation sexuelle est un motif de distinction illicite en vertu de l'article 3.1 de la loi.

Ma question est la suivante: cette modification vise-t-elle à englober explicitement tous ces motifs de distinction illicite, y compris l'orientation sexuelle, par cette phrase: «un motif de distinction illicite» telle qu'elle s'applique à l'article 16?

M. Sharzer: Cette disposition particulière renvoie à l'article 16.1. Comme vous le savez, lorsque le Parlement a modifié la loi pour y ajouter l'orientation sexuelle, il ne l'a pas fait à l'article 16.1. En ce qui concerne cette disposition particulière, il s'agit, selon nous, d'une codification du droit. Si l'on recueille des renseignements relatifs à un motif particulier énuméré à l'article 3 de la loi, si cela se fait sans intention discriminatoire et si cela respecte les dispositions de justification de la loi, cela ne pose aucun problème. C'est un éclaircissement. Je crois que la loi prévoit déjà ce point particulier.

Le sénateur Kinsella: Si nous adoptons l'article 16.1 proposé, cela veut-il dire que ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de mettre en oeuvre des programmes ou des arrangements spéciaux relatifs aux dispositions conçues pour prévenir, éliminer ou amoindrir les désavantages que subit un groupe de particuliers, lorsque ces désavantages sont fondés sur l'orientation sexuelle?

M. Sharzer: Si le programme répond aux exigences des justifications existantes de la loi, effectivement, il ne serait pas discriminatoire. Si les renseignements ne sont pas recueillis et utilisés à des fins discriminatoires, je crois alors que selon le concept de discrimination, tel qu'interprété par la Cour suprême, cela ne constituerait pas un acte discriminatoire.

Le sénateur Kinsella: L'article 16.1 de la loi renfermerait-il l'orientation sexuelle dans la liste des motifs de distinction illicite?

M. Sharzer: Cela ne figure pas dans la liste, cela n'y est pas précisé.

Le sénateur Kinsella: La modification proposée par le projet de loi S-5 prévoit-elle l'ajout de ce motif?

M. Sharzer: Cela ne change pas l'article 16.1, mais renvoie simplement à l'article 16.1.

Le sénateur Kinsella: Si l'on voulait s'en assurer, il faudrait le modifier de manière à inscrire l'orientation sexuelle à l'article 16.1 de la loi.

M. Sharzer: Si vous voulez que l'orientation sexuelle figure à l'article 16.1, il faudrait apporter cette modification. Pour ce qui est de la collecte de renseignements en vue de programmes sociaux, il s'agit, selon nous tout simplement d'une codification du droit existant qui s'appliquerait de la même manière à tout motif de discrimination lorsque les renseignements sont recueillis à des fins non discriminatoires.

Senator Kinsella: My final question on this round is with regard to the clause of the bill dealing with the new Canadian Human Rights Tribunal and the qualifications that the statute identifies for membership on that tribunal.

Senator Moore: Where is that?

Senator Kinsella: It is on page 18 of the bill.

Mr. Sharzer: Page 12.

Senator Kinsella: It is also on page 12. It appears twice.

Mr. Sharzer: It is there if you miss the point the first time.

Senator Kinsella: On page 12, proposed section 48.1(2) states:

Persons appointed as members of the Tribunal must have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights.

I think we all accept that.

Many members of the bar are specialists in maritime law, family law or corporate law. The fact of this right of passage of entrance into the bar does not immediately, like a magic wand, mean they will meet the criteria of proposed subparagraph (2).

Senator Gigantès: What kind of logic is this? Are you suggesting that no members of the bar are sensitive to human rights issues?

Senator Kinsella: No, on the contrary.

Senator Nolin: I hope not.

Senator Gigantès: You are reversing the logic.

Senator Cogger: Are not proposed subparagraphs (2) and (3) to be read in conjunction? In other words, what you are looking for are members of the bar who have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights. They are not mutually exclusive.

Senator Kinsella: It is a sensitive matter. In other kinds of administrative tribunals, like the industrial relation boards and arbitration boards, some of our finest arbitrators are sensitive to labour relations but are not members of the bar. They would be excluded if you had that kind of provision in the Labour Relations Act. Why do you have it in here?

Mr. Sharzer: The first point I would make is that there are fifteen members on the tribunal. Eleven of the fifteen do not have to be qualified for the bar as lawyers, so it comes down to four members. I would say the rationale is that, after many years' experience with tribunal hearings, the proceedings have become increasingly legalistic. Many more complex issues of law, questions of evidence and procedure, are coming before these tribunals and becoming very contentious.

Another aspect is that you will also see challenges to other federal legislation under the Human Rights Act, the same sorts of challenges you would see under the Charter in the courts. Taking

Le sénateur Kinsella: Ma dernière question, pour l'instant, porte sur la disposition du projet de loi relative au nouveau Tribunal canadien des droits de la personne et aux exigences précisées par la loi pour les membres de ce tribunal.

Le sénateur Moore: Où cela se trouve-t-il?

Le sénateur Kinsella: À la page 18 du projet de loi.

M. Sharzer: À la page 12.

Le sénateur Kinsella: C'est aussi à la page 12. Cela paraît à deux reprises.

M. Sharzer: C'est au cas où vous ne l'auriez pas vu la première fois.

Le sénateur Kinsella: À la page 12, l'alinéa 48.1(2) proposé prévoit ce qui suit:

Les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine.

Je crois que nous acceptons tous ces exigences.

Beaucoup de membres du barreau sont spécialistes en droit maritime, en droit de la famille ou en droit des sociétés. Le fait qu'ils soient admis au barreau ne signifie pas qu'ils répondent immédiatement et par magie aux critères de l'alinéa (2) proposé.

Le sénateur Gigantès: Quelle est cette logique? Êtes-vous en train de dire qu'aucun membre du barreau n'est sensibilisé aux questions des droits de la personne?

Le sénateur Kinsella: Non, au contraire.

Le sénateur Nolin: J'espère que non.

Le sénateur Gigantès: Vous renversez la logique.

Le sénateur Cogger: Ne faut-il pas lire les alinéas (2) et (3) conjointement? En d'autres termes, vous recherchez des membres du barreau qui ont une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, qui y sont sensibilisés et qui ont un intérêt marqué pour ce domaine. Ces deux alinéas ne sont pas incompatibles.

Le sénateur Kinsella: C'est une question délicate. Dans d'autres genres de tribunaux administratifs, comme les commissions du travail et de l'emploi et les commissions d'arbitrage, certains de nos meilleurs arbitres sont sensibilisés aux relations du travail, mais ne sont pas membres du barreau. Ils seraient exclus si vous aviez ce genre de dispositions dans la Loi sur les relations de travail. Pourquoi l'avez-vous ici?

M. Sharzer: Je dirais pour commencer que le tribunal se compose de 15 membres. Sur les 15, 11 ne sont pas tenus d'être membres du barreau en tant qu'avocats, si bien qu'il en reste quatre. Je l'expliquerais en disant qu'après beaucoup d'années d'expérience en matière d'audiences, on s'est aperçu que les procédures devenaient de plus en plus legalistes. Ces tribunaux sont saisis de beaucoup de questions plus complexes de droit, des questions de preuve et de procédures, qui deviennent très litigieuses.

En outre, d'autres lois fédérales sont contestées en vertu de la Loi sur les droits de la personne; il s'agit du même genre de contestations que celles présentées en vertu de la Charte. Compte

all these things into consideration, the feeling was that it would be helpful to have presiding over these cases people who have qualified not just as members of the bar, but who meet the same qualifications for appointment to the bench. Proceedings become more court-like. There is a more court-like atmosphere dealing with many issues similar to those going before the courts.

The hope is to have someone with legal experience. This is balanced, of course, by the fact that eleven of the 15 members will not have to be qualified as lawyers. They will sit together with the legal members on these panels and, in many cases, will outnumber perhaps the legal members, with three members on a panel, for example.

Senator Doyle: I have a question for Mr. Sharzer on his statement that the bill would now allow human rights complaints to be filed regarding the provision of goods or services where there is no identifiable victim. I would like him to explain that in a layman's way.

Mr. Sharzer: I will try, even though I am a lawyer.

Senator Doyle: I will be the layman.

Mr. Sharzer: This parallels the employment provisions. The same law already exists in the act with respect to the employment provisions. Where there is no identifiable victim with respect to an employment matter, complaints can be brought forward.

This is intended to parallel what we already have in the act in the employment area to deal with situations where we do not have someone who has come forward, but the commission has identified or has become aware of a discriminatory practice.

From time to time, the commission has conducted surveys and has visited various facilities to see whether they are accessible. If they become aware of a service that is being operated in a discriminatory manner or a policy that is discriminatory, this will put them in a position where they do not have to wait until an individual comes along and files a complaint. They can address it right away. The idea is that rather than have the system function on a reactive basis, depending on the particular individual who comes along, the commission should be in a position to address this on a more systemic basis and perhaps a more proactive basis.

Senator Doyle: I am now having more trouble than I was. Surely you are not suggesting that members of the commission can be seized with information that is not before the body considering the offence. They cannot say, "We know all these watch makers are doing wrong by people with a particular disability, and, therefore, we should bring that to bear even though there may be no identifiable person in this situation."

Mr. Sharzer: If I understand the question, there may not be an identifiable person, but there may yet be victims of that particular policy or practice who have not come forward. If it is not possible to identify specific individuals, and there is a discriminatory practice or policy, the idea is that the law should not condone that.

tenu de tous ces éléments, on a pensé qu'il serait utile de confier la présidence de ces audiences à des personnes qui sont non seulement membres du barreau, mais qui également répondent aux exigences relatives à la nomination de magistrats. Les procédures deviennent plus judiciaires. L'atmosphère se rapproche plus de celle d'un tribunal.

On espère avoir une personne qui ait de l'expérience dans le domaine juridique. Cela est équilibré, bien sûr, puisque sur les 15 membres, 11 ne sont pas tenus d'être avocats. Ils vont s'asseoir avec les membres juridiques de ces comités et, dans de nombreux cas, seront peut-être plus nombreux que les membres juridiques, trois d'entre eux, pouvant faire partie d'un comité de trois membres, par exemple.

Le sénateur Doyle: J'ai une question à poser à M. Sharzer à propos de ce qu'il a dit au sujet du projet de loi qui permettrait maintenant que des plaintes relatives aux droits de la personne soient désormais déposées à l'égard de la fourniture de biens ou de services lorsqu'il n'y a pas de victime identifiable. J'aimerais qu'il me donne une explication simple.

M. Sharzer: Je vais essayer, même si je suis un avocat.

Le sénateur Doyle: Je vous écoute.

M. Sharzer: C'est parallèle aux dispositions relatives à l'emploi. C'est déjà prévu dans la loi à propos des dispositions relatives à l'emploi. Il est possible de déposer des plaintes à l'égard d'une question relative à l'emploi, lorsqu'il n'y a pas de victime identifiable.

On cherche ainsi à établir un parallèle avec ce que nous avons déjà dans la loi dans le domaine de l'emploi et qui permet de régler des cas où personne ne s'est manifesté, mais où la commission a identifié un acte discriminatoire ou en a pris conscience.

De temps en temps, la commission mène des enquêtes et se rend dans diverses installations pour voir si elles sont accessibles. Si elle se rend compte qu'un service est exploité de façon discriminatoire ou qu'une politique est discriminatoire, elle peut ne pas avoir à attendre qu'un particulier se présente pour déposer une plainte. Elle peut régler le problème immédiatement. Au lieu de fonctionner de manière réactive, en fonction d'un particulier qui se présente, la commission peut régler le problème de façon plus systémique et peut-être plus proactive.

Le sénateur Doyle: Je m'y perds encore plus. Vous n'êtes sûrement pas en train de nous dire que les membres de la commission peuvent être saisis de renseignements dont ne dispose pas l'organisme examinant l'infraction. Ils ne peuvent pas dire: «Nous savons que tous ces fabricants de montres ne répondent pas aux besoins de personnes ayant un handicap particulier et, par conséquent, nous allons examiner la question, même s'il n'y a pas de personne identifiable.»

M. Sharzer: Si je comprends bien la question, il peut ne pas y avoir de personne identifiable, mais il peut y avoir des victimes de cette politique ou de cet acte en particulier qui ne se sont pas manifestées. S'il n'est pas possible d'identifier des particuliers et si l'on se trouve en présence d'un acte ou d'une politique

There must be some way of addressing that, even though no one has stepped forward to correct that particular policy or practice.

The commission currently has the power to initiate complaints of discrimination on reasonable grounds.

The Chair: To follow through on Senator Doyle's remarks, are you saying that if the commission itself identifies a potential class of victim, then it can step in?

Mr. Sharzer: Yes, that is certainly part of it. Where it identifies a practice or policy that is discriminatory, presumably it will have also identified a class of people who will be disadvantaged by that policy or practice. It is on that basis and that basis only that the commission would step in to initiate a complaint.

The Chair: This is the sort of pre-judgment, is it not, that Senator Kinsella was talking about in the New Brunswick Bill of Rights?

Mr. Sharzer: If I understood what Senator Kinsella was saying, he was talking about individuals from outside the commission applying for an advisory opinion. Rather, this is the commission perhaps becoming aware of a particular situation.

Senator Doyle: The bill allows the filing of human rights complaints, but who is making the complaints here? I understand that it is a member of the commission itself.

Mr. Sharzer: The commission can do so. The act provides that any person having reasonable grounds to believe that a discriminatory practice has occurred can file a complaint.

Senator Doyle: Can they do that against my company or this chairman for the way in which this committee is functioning?

Mr. Sharzer: That is right, as they can in the employment area now. This bill would extend it to the services area as well.

Senator Cogger: I am in accord with the Chair here. Would that not tie in with Senator Kinsella's concern that the "pre-emptive strike", the pre-ruling or advance ruling would be allowed only on the side of victim and not on the side of the party having to provide the service?

What I think Senator Kinsella was referring to is another situation where there is no identifiable victim or anything because of a lack of provision of service, where the potential provider would then run to the commission and say, "Here is a hypothetical situation; can I obtain a ruling on it?"

Seeing as you seem to have met one side of the equation, would it not be fairer, then, to meet the other side, as Senator Kinsella was suggesting?

Mr. Sharzer: Perhaps I did not give the complete picture before. Again, I would encourage you, if you do have members of the Human Rights Commission here before you, to ask them how they function. The law is one thing, but there is also the practical application of that law by the commission. I am sure the

discriminatoire, la loi ne devrait pas l'ignorer. Il doit y avoir une façon de régler le problème, même si personne ne s'est manifesté pour apporter un correctif à cette politique ou à cet acte.

La commission a actuellement le pouvoir de déposer des plaintes de discrimination fondées sur des motifs raisonnables.

La présidente: Suite aux observations du sénateur Doyle, êtes-vous en train de dire que si la commission identifie elle-même une catégorie potentielle de victimes, elle peut intervenir?

M. Sharzer: Oui, c'est certainement prévu. Lorsqu'elle identifie un acte ou une politique discriminatoire, elle identifie probablement aussi une catégorie de personnes qui risquent d'être désavantagées par cette politique ou cet acte. C'est dans ces conditions et uniquement dans ces conditions que la commission interviendrait pour déposer une plainte.

La présidente: N'est-ce pas le genre de décision préalable dont a parlé le sénateur Kinsella à propos de la Déclaration des droits du Nouveau-Brunswick?

M. Sharzer: Si j'ai bien compris ce qu'a dit le sénateur Kinsella, il parlait de particuliers n'appartenant pas à la commission et demandant à cette dernière un avis consultatif. C'est plutôt la commission qui peut-être prend conscience d'une situation particulière.

Le sénateur Doyle: Le projet de loi prévoit le dépôt de plaintes relatives aux droits de la personne, mais qui dépose ces plaintes? Si je comprends bien, c'est un membre de la commission.

M. Sharzer: La commission peut le faire. La loi prévoit que toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un acte discriminatoire s'est produit peut déposer une plainte.

Le sénateur Doyle: Peut-on déposer une plainte contre ma société ou contre la présidence de ce comité au sujet de la façon dont il fonctionne?

M. Sharzer: Oui, comme on peut le faire dans le domaine de l'emploi. Ce projet de loi étendrait cette possibilité au secteur des services également.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec la présidente. Cela ne correspond-il pas au point soulevé par le sénateur Kinsella, c'est-à-dire que «l'attaque préventive», la décision préalable ne pourrait être autorisée que dans le cas de la victime et non dans le cas du fournisseur du service?

Je pense que le sénateur Kinsella parlait d'une autre situation où il n'y a pas de victime identifiable à cause de l'absence de fourniture du service, où le fournisseur éventuel demanderait à la commission: «Voici une situation hypothétique; puis-je obtenir une décision à ce sujet?»

Étant donné que vous semblez avoir tenu compte d'un membre de l'équation, ne serait-il pas plus juste de tenir compte de l'autre, comme l'a suggéré le sénateur Kinsella?

M. Sharzer: Peut-être n'ai-je pas décrit la situation dans son ensemble. Si vous invitez des membres de la Commission des droits de la personne à comparaître devant vous, je vous encourage de nouveau à leur demander comment ils fonctionnent. La loi est une chose, mais il faut également tenir compte de son

commission will tell you that a very small percentage of the inquiries it receives are turned into complaints. A further very small percentage of the complaints that it receives ever end up going to a tribunal. The commission makes efforts toward settling these matters before they get too far along.

What happens in practice, although I would not describe it as an advisory opinion, is that people sit down with the Human Rights Commission and work out where they should be on this and how the law applies. For example, what does the commission think they should be doing in getting these matters resolved? The commission will say there is no need to take further proceedings.

It is not an advisory opinion, per se, but it has the same net practical effect of resolving matters before they would ever get thrown into the adjudicative process, which I think is the point of the law.

Senator Cogger: Are you then saying that you meet the concerns expressed by Senator Kinsella in the fact that any interested party can file? The "trick" would be to file a complaint. If I were the owner of a hotel, I could file a complaint because there is no ramp. Then, in the process of studying, I would end up having an advance ruling in the same fashion.

Mr. Sharzer: When I wear my other hat, which is as a legal advisor to the government, I recommend to my clients to get in touch with the Human Rights Commission to find out where they stand and what are their policies. This is the practical approach. The commission has written policies in a number of areas that one can consult, plus it is possible to consult with the commission for guidance on what direction to take on a particular issue.

Senator Jessiman: Let us get back to the cost again. You have told us about the cost before. Now I want to talk about the cost surrounding the duty to provide accommodation and what is really meant by it.

Some people think that by having this in the law you are creating two classes of human rights claimants: those we can afford to treat equally and those we cannot. On the other hand, employers and service providers are concerned about a very restrictive interpretation of undue hardship. They would like a more realistic interpretation of costs to take into account the impact on business productivity and efficiency. Have these concerns been addressed?

Mr. Sharzer: I think they have been addressed by the law. What we have here is something that attempts to strike a balance between the needs of the various groups and individuals protected by the law, and the requirements of employers and service providers as well.

If you look at these particular provisions, there is a great deal of similarity between them and the Ontario Human Rights Code. If you look at the tribunal decisions on the Human Rights Code, they all harken back to Supreme Court of Canada decisions. As you

application pratique par la commission. Je suis sûr que la commission vous dira qu'un très faible pourcentage des demandes qu'elle reçoit se transforme en plaintes. Pareillement, les tribunaux ne sont saisis que d'un très faible pourcentage de plaintes qu'elle reçoit. La commission fait tous les efforts possibles pour régler ces questions avant qu'elles n'aillent trop loin.

Ce qui se passe en pratique, et je ne voudrais pas décrire la commission comme étant un comité consultatif, c'est que les personnes visées rencontrent des représentants de la Commission des droits de la personne et examinent la situation et la manière dont la loi s'applique. Par exemple, d'après la commission, que devraient-elles faire pour régler ces questions? La commission dira qu'il est inutile d'aller plus loin.

Ce n'est pas un comité consultatif en tant que tel, mais il a le même effet pratique de résoudre des questions avant qu'elles ne parviennent au processus judiciaire; tel est l'objet de la loi, je crois.

Le sénateur Cogger: Êtes-vous en train de répondre au sénateur Kinsella que tout particulier peut déposer une plainte? L'«astuce» consisterait à déposer une plainte. Si j'étais propriétaire d'un hôtel, je pourrais déposer une plainte du fait qu'il n'y a pas de rampe d'accès. Au cours du processus d'examen, je finirais par obtenir une décision préalable.

M. Sharzer: Lorsque je remplis mes autres fonctions, c'est-à-dire celles de conseiller juridique auprès du gouvernement, je recommande à mes clients de contacter la Commission des droits de la personne pour déterminer leur situation et leurs politiques. C'est l'approche pratique. La commission a des politiques écrites relatives à plusieurs secteurs que l'on peut consulter; en plus, il est possible de consulter la commission et de lui demander des conseils sur les mesures à prendre pour telle ou telle question.

Le sénateur Jessiman: Revenons aux coûts. Vous nous en avez déjà parlé. J'aimerais maintenant aborder la question des coûts relatifs à l'obligation d'accommodement et ce qu'ils signifient véritablement.

Certains pensent qu'en prévoyant ceci dans la loi, vous créez deux catégories de requérants en matière de droits de la personne: ceux que nous pouvons nous permettre de traiter de la même façon et les autres. Par ailleurs, les employeurs et fournisseurs de services s'inquiètent de la possibilité d'une interprétation très restrictive de «difficultés excessives.» Ils souhaiteraient une interprétation plus réaliste des coûts pour tenir compte de l'impact sur la productivité et l'efficacité commerciales. Ces points ont-ils été pris en compte?

M. Sharzer: Je pense que oui, par la loi. On cherche ici à parvenir à un équilibre entre les besoins des divers groupes et particuliers protégés par la loi et les exigences des employeurs et des fournisseurs de services également.

Il suffit d'examiner ces dispositions pour s'apercevoir qu'elles ressemblent énormément à celles du Code des droits de la personne de l'Ontario. Il suffit d'examiner les décisions judiciaires sur le Code des droits de la personne pour s'apercevoir qu'elles

know, the Canadian Human Rights Act, exclusive of these amendments, already requires employers and service providers to accommodate individuals protected by the law. Really, it harkens back to these decisions.

Several decisions of the Supreme Court of Canada have outlined the kinds of criteria that will be applied in these cases. It is really an attempt to balance the interests of employers and to balance the needs of individuals and groups. You see that in the standard of accommodation that has been built into the law. You see it particularly in the factor of cost, which is the crucial factor there.

Senator Jessiman: Explain clause 10 to us, the one dealing with the Canadian Forces. Does it essentially exempt the forces from ever having to comply with a duty to accommodate?

Mr. Sharzer: No, it does not.

Senator Jessiman: Please explain the proposed section.

Mr. Sharzer: The reference is to the principle of universality of service, something which has been taken into account. There have been a number of Federal Court decisions. It does not exempt the Canadian Forces.

The principle of universality of service essentially refers to the requirement that all members of the regular forces be able to go into combat. In relation to that requirement, there are a number of minimum medical standards. Really, that is what this has reference to.

If you are talking about other standards that the Canadian Forces have that do not relate to the principle of universality of service, then the duty of accommodation applies.

This is an attempt to recognize that particular standard, a standard that has been supported by the Federal Court of Appeal in a couple of cases in which the Supreme Court of Canada has denied leave to appeal. Basically, the unique nature of the Canadian Forces is understood in terms of going into combat and being ready to go into combat.

Senator Kinsella: The phrase "adverse effect discrimination" appears on page 7 of the bill in proposed subparagraph 8. Could you provide members of the committee with a definition of "direct discrimination" and a definition of "adverse effect discrimination"?

Mr. Sharzer: Yes. The terms harken back to decisions of the Supreme Court of Canada recognizing the two forms of discrimination. A typical example of direct discrimination would be intentional discrimination, saying that a person of a particular faith or background is not eligible to join a club. It refers to something that is intentional or something that is clear on the face of the policy or practice.

Adverse effect discrimination would be where you have a policy or rule that does not have on its face a distinction against a particular group. It does not intend to discriminate, but it nonetheless has the effect of excluding certain groups.

renvoient aux décisions de la Cour suprême du Canada. Comme vous le savez, la Loi canadienne sur les droits de la personne, à l'exception de ces modifications, exige déjà que les employeurs et les fournisseurs de services prévoient des accommodements pour les particuliers protégés par la loi. En fait, elles renvoient à ces décisions.

Dans plusieurs de ses décisions, la Cour suprême du Canada a souligné le genre de critères qui seront appliqués dans ces cas. On cherche essentiellement à parvenir à un équilibre entre les intérêts des employeurs et les besoins des particuliers et des groupes. Vous le voyez dans la norme d'accommodement qui fait partie de la loi. Vous le voyez notamment dans le facteur des coûts, qui est crucial.

Le sénateur Jessiman: Expliquez-nous l'article 10, relatif aux Forces canadiennes. Dispense-t-il les Forces d'avoir à respecter l'obligation d'accommodement?

M. Sharzer: Non.

Le sénateur Jessiman: Veuillez expliquer l'article proposé.

M. Sharzer: Il renvoie au principe de l'universalité du service, qui a été pris en compte. La Cour fédérale a rendu plusieurs décisions. Cet article ne dispense pas les Forces canadiennes.

Selon le principe de l'universalité du service, tous les membres des forces régulières doivent être en mesure d'aller au combat. Par rapport à cette exigence, plusieurs normes médicales minimales sont prévues. C'est en fait ce dont il s'agit.

Si vous parlez d'autres normes des forces canadiennes qui ne se rapportent pas au principe de l'universalité du service, l'obligation d'accommodement s'applique.

On s'efforce de reconnaître cette norme particulière, norme appuyée par la division d'appel de la Cour fédérale dans quelques affaires pour lesquelles la Cour suprême du Canada a refusé l'autorisation d'interjeter appel. Essentiellement, en raison de leur caractère unique, il est entendu que les Forces canadiennes vont au combat et sont prêtes à aller au combat.

Le sénateur Kinsella: La phrase «discrimination par suite d'un effet préjudiciable» apparaît à la page 7 du projet de loi à l'alinéa 8. Pouvez-vous donner aux membres du comité une définition de «discrimination directe» et une définition de «discrimination par suite d'un effet préjudiciable»?

M. Sharzer: Oui. Ces expressions renvoient aux décisions de la Cour suprême du Canada qui a reconnu les deux formes de discrimination. La discrimination intentionnelle serait un exemple typique de discrimination directe, par exemple affirmer qu'une personne d'une foi ou d'une origine particulière ne peut pas adhérer à un club. Il s'agit de quelque chose d'intentionnel ou d'évident au vu de la politique ou de l'acte.

Par «discrimination par suite d'un effet préjudiciable», il faut entendre une politique ou une règle qui n'établit pas, à première vue, de distinction à l'égard d'un groupe particulier. Elle n'est pas censée faire de la discrimination, mais elle a néanmoins pour résultat d'exclure certains groupes.

One of the examples most typically given in the literature is the height and weight requirements for police forces. These requirements were found at one time to have an adverse effect on members of visible minorities and on women. The courts have suggested that this constitutes what we call a *prima facie* case of adverse effect discrimination.

The next question is: Are they justifiable or not? Defences are available in those circumstances.

Senator Kinsella: If this bill passes, we will have reference to those two forms of discrimination. Do you think it would be advantageous to have a definition of discrimination prior to clause 5, which begins to define discriminatory practices, to make sure that all of those discriminatory practices are both of the direct discrimination type and adverse effect discrimination type? I put the question in the positive.

To put the question in the negative, could having that distinction made there cause problems in one of the other discriminatory practices clauses where someone would say, "In the bill, you make a distinction later on." It may be an employment case, but it is an adverse effect case because it is not defined there. Then the adverse effect discrimination employment would not be covered.

Mr. Sharzer: The result of this particular provision is to eliminate the distinction. That is the point. We considered this in terms of having a definition, but the cases are clear on the application of the act to direct discrimination and to the adverse effect discrimination. It has been set out so many times by the Supreme Court of Canada that we thought it was not necessary to address. This particular provision was key because of the Supreme Court of Canada ruling in the *Bhinder* case that the duty of accommodation does not apply to direct discrimination as a result of the particularities of the wording of the Human Rights Act. This is meant to overcome that particular distinction.

Senator Kinsella: The anti-retaliation clause is found at page 8 of the bill, clause 14. I am glad to see the anti-retaliation clause in the bill because the implementation of the Human Rights Act is all based upon a complaint process. If people are intimidated from filing a complaint, then the mechanism does not work, notwithstanding the fact that the commission itself can initiate a complaint.

My next question might be more appropriately put to people from the commission. I was curious as to whether that has been a big problem in the administration of the Canadian Human Rights Act. Why are they asking to put that in now?

I can add, Madam Chair, that it is in most of the provincial statutes.

Un des exemples les plus typiques que l'on retrouve dans la documentation concerne les exigences de taille et de poids auxquelles il faut satisfaire pour devenir policier. À un certain moment donné, on a jugé que ces exigences avaient un effet préjudiciable sur les membres de minorités visibles et sur les femmes. Les tribunaux ont laissé entendre que cela représentait ce que nous appelons une preuve *prima facie* de discrimination par suite d'un effet préjudiciable.

Il y a alors lieu de se demander si cette discrimination est justifiable. Certains moyens de défense sont prévus.

Le sénateur Kinsella: Si le projet de loi à l'étude est adopté, la loi mentionnera les deux formes de discrimination. Croyez-vous qu'il serait utile de définir le mot «discrimination» avant l'article 5, là où l'on commence à définir les pratiques discriminatoires, pour faire en sorte d'y inclure toutes les pratiques ayant pour résultat la discrimination directe ou la discrimination par suite d'un effet préjudiciable? J'ai utilisé la forme affirmative pour poser ma question.

Dans la forme négative, cela donnerait: le fait de faire une distinction là pose-t-il des problèmes dans d'autres des dispositions relatives aux pratiques discriminatoires, en ce sens que quelqu'un pourrait dire: «Dans le projet de loi, vous faites une distinction plus loin». Il s'agira peut-être d'une affaire relative à l'emploi, mais elle deviendra une cause de discrimination par suite d'un effet préjudiciable parce qu'elle n'est pas définie ici. À ce moment-là, l'emploi ayant pour résultat la discrimination par suite d'un effet préjudiciable ne serait pas visé.

M. Sharzer: Cette disposition particulière a justement pour résultat d'éliminer la distinction. Nous avons envisagé la possibilité d'inclure une définition, mais la jurisprudence est claire en ce qui concerne l'application de la loi à la discrimination directe et à la discrimination par suite d'un effet préjudiciable. La Cour suprême du Canada les a décrites tant de fois que nous n'estimons pas utile de le faire. Cette disposition particulière était essentielle parce que la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'arrêt *Binder*, que le devoir d'accommodement ne s'applique pas aux cas de discrimination directe en raison de la façon particulière dont est libellée la Loi sur les droits de la personne. La disposition vise à surmonter cet obstacle.

Le sénateur Kinsella: La disposition relative aux représailles se trouve à la page 8 du projet de loi, à l'article 14. Je me réjouis de sa présence parce que l'application de la Loi sur les droits de la personne repose entièrement sur le dépôt de plaintes. Si le dépôt d'une plainte fait peur à certains, le mécanisme n'est donc pas efficace, même si la commission peut elle-même déposer une plainte.

Il serait peut-être plus opportun de poser ma prochaine question à des membres de la commission. J'étais curieux de savoir si cela lui pose de gros problèmes dans l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Pourquoi demande-t-elle maintenant l'insertion de cette disposition?

J'ajouterai, madame la présidente, qu'elle figure dans la plupart des lois provinciales.

Mr. Sharzer: You might want to address that question to members of the commission. I am prepared to answer it to the extent that I can.

It has been a bit of a problem. We have experienced circumstances where, for example, the police force is brought in, and they may not necessarily have as much experience as does the Human Rights Commission in dealing with cases of discrimination. They become involved in looking at fairly complex cases of discrimination. If we have a case of ostensible discrimination, then perhaps the employer has taken some disciplinary measures. The question arises as to whether that is retaliation or justifiable disciplinary measures. It is sometimes difficult to separate these out.

When the RCMP come to look at that, the question arises as to whether they were justified in taking whatever decision they took originally that led to the complaint of discrimination.

In the end, where you have a clear case of retaliation, a clear case of intimidation, that is something that can be dealt with under the offence provisions. Where you have a more complex setting, this puts the commission in a much better position to deal with it through the complaint procedures.

Also, the advantage of this provision versus the offence provisions is that the offence provisions provide for fines. They are very similar to criminal proceedings. This bill will enable the tribunals to order that someone receive compensation or be reinstated to a job. For example, if the intimidation or retaliation had been to fire the individual, the offence provisions did not provide for reinstatement, whereas this will allow for that to be done.

Senator Kinsella: In your opinion, do these proposed amendments have an impact on the proposition that human rights legislation is corrective as opposed to punitive?

Mr. Sharzer: I agree with you that the primary purpose of this human rights legislation is remedial. It is also a deterrent, too, and should act as a deterrent to people.

Senator Kinsella: By having a permanent human rights tribunal now, is this creating more bureaucratization of human rights or less?

Mr. Sharzer: I would like to think of it as less because we have had some inconsistencies in the jurisprudence by virtue of having so many people out there. My impression is that people are virtually unanimous in support of having a smaller, dedicated group. Rather than the result depending on which particular tribunal you end up before, we will have a core group of people, more consistent jurisprudence, more expertise, and an ability to move more quickly and more efficiently through the cases.

Senator Kinsella: With respect to the process dealing with problems that might arise with a member of the tribunal who then becomes subject to an inquiry, on page 14 of the bill, proposed

M. Sharzer: Il faudrait peut-être poser la question aux membres de la commission. Je suis disposé à y répondre, dans la mesure où j'en suis capable.

Il y a effectivement eu un léger problème. Il est arrivé, par exemple, qu'une plainte soit déposée auprès des forces policières. Les policiers n'ont peut-être pas autant d'expérience que la commission dans les causes de discrimination. On leur demande d'examiner des situations plutôt complexes. Si la discrimination est manifeste, l'employeur a peut-être pris des mesures disciplinaires. Il faut alors décider si ces mesures sont des représailles ou si elles sont justifiables. Il est parfois difficile de le faire.

Quand la GRC est saisie de pareille plainte, on se demande si les personnes étaient justifiées de prendre la décision qu'ils ont prise à l'origine et qui a donné lieu à une plainte.

En fin de compte, quand il y a manifestement eu représailles ou intimidation, on peut agir grâce aux dispositions relatives aux infractions. Par contre, dans un contexte plus ambigu, la procédure de plainte donne une plus grande marge de manoeuvre à la commission.

Cette disposition a aussi l'avantage qu'elle ne prévoit pas d'amende, contrairement à celle qui traite d'infractions et qui se rapproche de la procédure criminelle. Désormais, les tribunaux pourraient ordonner que quelqu'un soit indemnisé ou qu'il soit rétabli dans ses fonctions. Par exemple, si les mesures d'intimidation ou de représailles prises avaient consisté à mettre l'employé à la porte, les dispositions relatives aux infractions ne prévoient pas de rétablissement dans les fonctions, contrairement à la disposition à l'étude.

Le sénateur Kinsella: Selon vous, les modifications projetées ont-elles un impact sur la prémisse voulant que la Loi sur les droits de la personne soit corrective plutôt que punitive?

M. Sharzer: Je conviens avec vous que la raison d'être essentielle de cette loi sur les droits de la personne est de permettre qu'il y ait réparation. Elle a aussi un caractère dissuasif et devrait décourager les employeurs d'avoir recours à de pareilles pratiques.

Le sénateur Kinsella: En établissant maintenant un tribunal permanent des droits de la personne, bureaucratise-t-on davantage ou moins les droits de la personne?

M. Sharzer: J'aime croire qu'on débureaucratise parce que la présence de tant d'intervenants s'est traduite par un manque d'uniformité dans la jurisprudence. J'ai l'impression que tous sont presque unanimes à appuyer un groupe plus restreint et spécialisé. Plutôt que d'avoir un résultat qui est fonction du tribunal saisi de l'affaire, il y aura un petit noyau de personnes, les décisions seront plus uniformes, l'expertise, meilleure et on pourra traiter plus rapidement et avec plus d'efficacité les plaintes.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne le processus prévu pour traiter de problèmes qui pourraient survenir si un membre du tribunal fait l'objet d'une enquête, à la page 14 du projet de loi à

subparagraphe 48.3(7) in particular, dealing with confidentiality of the inquiry, that principle of secrecy appears somewhere else.

Mr. Sharzer: This is dealing with the actual Human Rights Tribunal hearings themselves as opposed to an inquiry into the conduct of a member.

Senator Kinsella: In both cases, as a general principle, our system ought to be open. Three parties have an interest in a complaint that a tribunal might be dealing with: the complainant, the respondent to a complaint, and the Human Rights Commission. If a problem comes up relating to the propriety of conduct of a member of the tribunal, at least those three parties would have a direct interest in that hearing and, therefore, ought not to be excluded. The way it is written here, would they be excluded?

Mr. Sharzer: My understanding of this provision is that it is not designed to exclude people. I suppose non-publication would be one dimension.

I will give an example of what we had in mind, an example of a case that happened once before. There was a sexual harassment case, the name of which I cannot remember now. It was quite a serious case of, ultimately, sexual assault. The testimony was provided *in camera* to spare the witness — the victim of this harassment — from testifying in public. Ultimately, the record of those proceedings was maintained in a confidential fashion so that it was available upon appeal, but it would not be disclosed to the public.

I agree that the principle should be that hearings remain open. This proposed subparagraph is designed for those unusual, exceptional circumstances where, for example, if you need to protect the victim of sexual harassment, that will be available to the judge or a tribunal.

Senator Gigantès: On the same issue, proposed subparagraph 48.3(7) states:

(a) there is a real and substantial risk that matters involving public security will be disclosed;

Could you give me an example of this, please?

Mr. Sharzer: I am more well versed with respect to actual Human Rights Tribunal proceedings than with disciplinary measures with respect to members of the tribunal. If, for example, you have someone who was employed at the Canadian Security Intelligence Service, he or she could file a complaint, and certain matters relating to national security might be relevant to examining how this person was dealt with in an employment situation.

I think the idea is that you then retain the capacity to ensure that those matters relating to national security are not disclosed. That is the kind of issue that this has in mind.

Senator Gigantès: What protection remains for the person who is filing the complaint?

l'étude, plus particulièrement au paragraphe 48.3(7) qui porte sur la confidentialité de l'enquête, le principe du secret est énoncé ailleurs.

M. Sharzer: Il est question ici des audiences du tribunal des droits de la personne comme tel plutôt que d'une enquête sur les agissements du membre en cause.

Le sénateur Kinsella: En règle générale, dans un cas comme dans l'autre, il faudrait que les audiences soient publiques. Dans toute plainte dont pourrait être saisi un tribunal, il y a trois parties, soit le plaignant, l'intimé et la Commission des droits de la personne. Si les agissements d'un membre du tribunal font problème, ces trois parties au moins auraient un enjeu direct dans l'audience. Il ne faudrait donc pas les en exclure. D'après le libellé actuel, seraient-elles exclues?

M. Sharzer: Que je sache, cette disposition ne vise pas à exclure qui que ce soit. Je suppose que l'interdiction de publication est possible.

Je vous donne un exemple de ce que nous envisageons, un fait vécu. Il y a eu plainte de harcèlement sexuel. Je ne me souviens plus maintenant du nom de la cause. C'était un cas très grave de ce qui s'est avéré être, en bout de ligne, une agression sexuelle. En vue d'éviter au témoin — c'est-à-dire à la victime du harcèlement — d'avoir à témoigner en public, cette partie des audiences a eu lieu à huis clos. En fin de compte, le compte rendu de l'audience est demeuré confidentiel. Ainsi, on pouvait se le procurer si l'on interjetait appel, mais il n'était pas communiqué au grand public.

Je suis d'accord avec le principe des audiences publiques. Le paragraphe projeté vise plutôt les circonstances exceptionnelles, inhabituelles, où, par exemple, il faut que le juge ou le tribunal protège la victime de harcèlement sexuel.

Le sénateur Gigantès: À ce même égard, le paragraphe 48.3(7) du projet de loi dit:

a) il y a un risque sérieux de divulgation de questions touchant la sécurité publique;

Pouvez-vous me donner un exemple de pareille situation, je vous prie?

M. Sharzer: Je m'y connais mieux en audiences du tribunal des droits de la personne qu'en mesures disciplinaires à l'égard de juges. Si, par exemple, un employé du Service canadien du renseignement de sécurité dépose une plainte, il se peut que certaines questions de la sécurité nationale soient abordées pour décrire sa situation d'emploi.

L'idée est d'éviter que des questions mettant en jeu la sécurité nationale ne soient rendues publiques. C'est le genre de questions visées par cette disposition.

Le sénateur Gigantès: De quelle protection jouit la personne qui a déposé la plainte?

Mr. Sharzer: None of this evidence will be excluded from the tribunal, necessarily. The provisions that we see here give the power to the tribunal to exclude others, but the tribunal will presumably have the evidence before them. It ensures that they can get the information by assuring, I suppose, the intelligence service that the information it is providing will not be disclosed to the public, but it will be available for the trial of this particular case.

Senator Gigantès: The act establishing CSIS set up for the first time some appeal provisions. As well, a board of outsiders forms a second level of appeal. Does this enlarge it? Can the Human Rights Tribunal go beyond that?

Mr. Sharzer: I do not think this really enlarges it. I think what it contemplates is that people can go quite independently of the CSIS Act, file a complaint under the Human Rights Act, and that another tribunal is seized of the matter because it happens to be a human rights issue.

What this tries to ensure is that we are not allowing a gap to develop under the Human Rights Act simply because one of these issues is coming before the tribunal. We give the capacity to the tribunal also to ensure that this evidence can come forth without endangering public security.

Senator Gigantès: You have enlarged it. It did not exist for them before. They could go to the internal appeal mechanisms. What you are telling me is now a member of CSIS can go beyond the internal mechanisms and go to the Human Rights Tribunal.

Mr. Sharzer: In fact, if you look at the act, there are in place provisions that contemplate that situation. People have always been able to file complaints in employment matters. Anyone who is employed by a federally regulated body, whether it is the private or public sector, including CSIS, has always been able to file a complaint of discrimination under the Human Rights Act and have that matter determined through the commission or through the tribunals.

There are provisions that deal with the relationship of Human Rights Commission investigations with the CSIS process. Nothing deals with that process except these sorts of provisions when you get to the tribunal and to the adjudicative process, but this will provide for that as well.

Senator Gigantès: Can the said member of CSIS, having failed in his appeals both with the internal mechanism of CSIS and the Human Rights Tribunal, then go to the Federal Court?

Mr. Sharzer: The first step in the process under the Human Rights Act would be to go to the commission. Then the next step would be the tribunal. Ultimately, there is a judicial review in the Federal Court.

Senator Watt: I wish to raise a general question. I have been following your presentation, trying to satisfy myself as to how an instrument being put in place such as a tribunal can be used as an

M. Sharzer: Aucune partie de la preuve n'est exclue, forcément. Ces dispositions confèrent aux tribunaux le pouvoir d'en exclure d'autres, mais on peut supposer au départ qu'ils disposeront de la preuve. De la sorte, on voit à ce que le tribunal ait l'information en garantissant, je suppose, au service de renseignement que les renseignements fournis ne seront pas rendus publics. Par contre, on pourra s'en servir durant le procès.

Le sénateur Gigantès: La loi établissant le SCRS prévoyait pour la première fois la possibilité d'interjeter appel. De plus, il existe un deuxième palier de la procédure d'appel composé de tiers. Le tribunal se trouve-t-il à avoir un plus grand rayon d'action? Peut-il faire davantage?

M. Sharzer: Je ne crois pas que son champ d'action s'en trouve réellement élargi. On envisage des recours tout à fait indépendants de la Loi sur le SCRS. On peut ainsi déposer une plainte en vertu de la Loi sur les droits de la personne, et l'affaire sera entendue par un autre tribunal parce qu'elle met en cause des droits de la personne.

On essaie ainsi d'éviter qu'il n'y ait une lacune dans la Loi sur les droits de la personne du simple fait que l'une de ces questions aboutit devant le tribunal. Nous habilitons également le tribunal à faire en sorte que la preuve puisse être entendue sans compromettre la sécurité publique.

Le sénateur Gigantès: Vous avez élargi le champ d'application. Auparavant, le SCRS n'était pas visé. Il pouvait utiliser des mécanismes d'appel internes. Vous êtes maintenant en train de me dire qu'un membre du SCRS n'a pas à s'en tenir aux mécanismes internes, qu'il peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne.

M. Sharzer: En fait, si vous examinez bien la loi, vous constaterez la présence de dispositions visant justement ce genre de situation. Il a toujours été possible de déposer des plaintes en matière d'emploi. Quiconque est employé d'un organisme assujéti à la réglementation fédérale, que cet organisme soit public ou privé, y compris le SCRS, peut toujours déposer une plainte de discrimination aux termes de la Loi sur les droits de la personne et en saisir la commission ou les tribunaux.

Certaines dispositions traitent des rapports entre les enquêtes menées par la Commission des droits de la personne et le processus du SCRS. Rien ne vise ce processus, excepté le genre de dispositions où la cause est entendue par un tribunal ou par un arbitre. Cependant, ce genre de situation aussi sera couvert.

Le sénateur Gigantès: L'employé du SCRS dont les appels auprès du mécanisme interne du SCRS et du Tribunal des droits de la personne ont été rejetés, peut alors s'adresser à la Cour fédérale?

M. Sharzer: Aux termes de la Loi sur les droits de la personne, la première étape du processus est de s'adresser à la commission, ensuite au tribunal. Enfin, on peut toujours demander une révision judiciaire à la Cour fédérale.

Le sénateur Watt: J'ai une question d'ordre général à poser. J'ai écouté votre exposé en essayant de voir comment un mécanisme comme le tribunal pourrait être utilisé par une certaine

avenue for a certain class of people. I am speaking about the aboriginal people, who might have different needs and an understanding altogether different from the existing mainstream of society.

I have no questions about the establishment of the Canadian Human Rights Tribunal; neither do I have questions in regard to the qualification of the appointment of the members.

When it gets down to the point of regional representation, I wonder what accommodations, if any, have been made for aboriginal peoples. Are they entirely left out? We all live in Canada, and we need one system to examine whether there is discrimination in this country.

I am concerned with two things. There is a certain amount of discrimination within our own people, too, without taking into consideration what is happening outside. There is also discrimination outside.

I am thinking of a case where an individual person feels that he is being discriminated against, not because of sexual orientation or any wrongdoing, but based on the practice of that individual. We already have the case of an Indian person who had his nets out and was fishing. There was a ruling from the Supreme Court of Canada on that some time ago.

Can you give me a general answer on that so I can at least understand what is happening in that particular sector? Although I have looked through the bill, at this point I do not have an appreciation that this aspect is being taken into consideration.

Mr. Sharzer: I would say two things in response. First, you were talking about the criteria for appointment. Of course, as a public servant, I am not responsible for the appointment process. However, I have heard expressed through the minister's office that the commitment is to ensure that we have representation from all of our society on the commission on the tribunal. That is a definite commitment.

With respect to the way in which the law is administered vis-à-vis different communities, I would again encourage you to speak to the Human Rights Commission. I knew Mr. Max Yalden when he was chief of the Human Rights Commission, and he had a strong commitment in this area. I am sure Michelle Falardeau-Ramsay, as well, has a very strong commitment to ensure that the law as administered is sensitive to the needs of the aboriginal people. That is clear if you look at the record of their work in this area.

Again, that is the sort of thing that you may want to ask members of the Human Rights Commission if they come before the committee.

Senator Watt: An additional area to be taken into consideration is that aboriginal rights are not defined at this point in time. I believe that reaching the point of that definition is probably still quite a long way down the road. Nevertheless, the rights exist.

There is an attempt at a movement to define what those rights are, but there is still a long way to go. Until the day comes when

catégorie de personnes, soit les autochtones dont les besoins et le sens social peuvent être différents de ceux du reste de la société.

Je n'ai rien à redire de l'établissement du Tribunal canadien des droits de la personne, ni des qualités requises des membres nommés au tribunal.

Par contre, quand on en vient à la question de la représentation régionale, je me demande quels accommodements, si accommodements il y a, ont été faits pour les autochtones. Sont-ils entièrement laissés pour compte? Nous vivons tous au Canada et nous avons besoin d'un système qui permette de décider s'il y a discrimination.

Deux points me préoccupent. Les autochtones pratiquent une certaine forme de discrimination entre eux, sans parler de la discrimination qu'ils subissent de l'extérieur. Car cette forme de discrimination existe.

Je songe notamment au cas de celui qui estime avoir fait l'objet de discrimination, non pas en raison de son orientation sexuelle ou d'une faute de sa part, mais en raison de son mode de vie. Il y a eu une affaire mettant en cause un autochtone qui jetait ses filets à l'eau et pêchait. La Cour suprême du Canada a rendu une décision à ce sujet il y a quelque temps déjà.

Pouvez-vous me donner une réponse générale de sorte que je puisse au moins comprendre ce qui arrive dans ce domaine particulier? Bien que j'aie examiné tout le projet de loi, je n'ai pas l'impression, à ce stade-ci, qu'on en a tenu compte.

M. Sharzer: Je vous ferai une réponse en deux points. Tout d'abord, vous parliez des critères de nomination. Naturellement, en tant que fonctionnaire, je n'ai rien à voir avec le processus de nomination. Cependant, j'ai entendu le Cabinet du ministre dire qu'on a pris l'engagement de faire en sorte que les membres de la commission qui siègent au tribunal représentent toutes les couches de la société. C'est un engagement ferme.

Quant à la façon dont la loi est appliquée aux différentes collectivités, je vous encouragerais à nouveau à vous adresser à la Commission des droits de la personne. Je sais que, lorsque M. Max Yalden était chef de la commission, il avait pris de fermes engagements à cet égard. Je suis convaincu que Mme Michelle Falardeau-Ramsay s'était engagée tout aussi fermement à faire en sorte que la loi soit appliquée en tenant compte des besoins des autochtones. Si l'on se fie à leur feuille de route dans ce domaine, c'est évident.

Comme je vous le disais, c'est le genre de chose qu'on pourrait peut-être aborder avec les membres de la Commission des droits de la personne, s'ils viennent témoigner devant le comité.

Le sénateur Watt: Autre point dont il faut tenir compte, les droits des peuples autochtones ne sont pas encore définis et ils ne sont probablement pas sur le point de l'être. Ils existent néanmoins.

On cherche à définir ces droits, mais il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Jusqu'à ce qu'ils le soient tous et qu'ils

we exhaust defining all those rights and trying to place them under this tribunal or any other, it still leaves us out in the dark.

If, finally, we decide to follow the American route, the so-called melting pot, then we do not have to worry about what I am raising.

The Chair: I can assure you, Senator Watt, that we will have the human rights people appear before us. If they have not already applied to appear before us, they will certainly be invited to appear. I would remark, though, that I do not really consider being an aboriginal person a disability.

Senator Watt: It depends on how you interpret "disability". It could be interpreted in such a way that if a person cannot function within the main society, then he might be considered disabled. Who knows? We do not know that.

The Chair: That is a good point.

I have one final question for the very patient people who have been with us this morning. You mentioned the qualifications of being called to the bench. I believe that to be named as a judge and to be called to the bench, a lawyer must have served for 10 years in the legal profession. Is there a precedent for sticking to this particular definition of qualification in any other legislation other than being called to the bench?

Mr. Sharzer: It has been a while since I looked at it. I believe that there is a precedent or two for it. When we looked at the kinds of cases coming before the tribunals, we could not find any other real analogies. It seemed to be a unique tribunal, for example, in being able to challenge other legislation under the Human Rights Act in the way that you would challenge other legislation under the Charter. It is an innovative approach, but it takes into account the special circumstances of the legislation.

I will undertake to check again and to see what precedents we were able to find, and I will provide them to the committee.

The Chair: Thank you for your appearance here this morning.

The committee adjourned.

relèvent de la compétence de ce tribunal ou d'un autre, nous demeurons dans le noir.

Si, enfin, nous optons pour le modèle américain, c'est-à-dire le creuset, il n'y a pas à s'en inquiéter.

La présidente: Sénateur Watt, je puis vous assurer que notre comité entendra les représentants des droits de la personne. S'ils n'ont pas déjà demandé à comparaître, nous les inviterons certainement. Je fais cependant remarquer que le fait d'être autochtone ne signifie pas vraiment qu'on est une personne handicapée.

Le sénateur Watt: Tout dépend de la façon dont vous interprétez le mot «handicapée». On pourrait dire qu'une personne est réputée handicapée si elle ne peut pas participer pleinement à la société. Qui sait? Nous ne le savons pas.

La présidente: Vous faites valoir un bon point.

J'ai une dernière question à poser à nos témoins très patients de ce matin. Vous avez parlé des qualités requises pour siéger au tribunal. Avant d'être nommé juge et de pouvoir siéger au tribunal, il faut, je crois, qu'un avocat ait pratiqué le droit pendant dix ans. Une autre loi prévoit-elle cette exigence particulière?

M. Sharzer: Il y a longtemps que je n'ai pas étudié la question. Je crois qu'il existe un ou deux précédents. Quand nous avons examiné le genre de cause dont étaient saisis les tribunaux, nous n'avons pas vraiment trouvé d'autres analogies. Le tribunal semblait unique, en ce sens, par exemple, qu'il pouvait invoquer la Loi sur les droits de la personne pour en invalider d'autres, tout comme on peut invoquer la Charte. L'approche est innovatrice, mais elle tient tout de même compte des circonstances spéciales entourant cette loi.

Je vérifierai à nouveau pour voir s'il existe des précédents et, dans l'affirmative, je vous les communiquerai.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'être venus ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the Department of Justice:

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section; and
Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law
Section.

Sur le projet de loi S-5:

Du ministère de la Justice:

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal; et
M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la
personne.

1C24
L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 5, 1997

Le mercredi 5 novembre 1997

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Second Meeting on:

Examination of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts

Deuxième réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, et d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Forest (*October 30, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Forest (*le 30 octobre 1997*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 5, 1997

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 4:53 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson and Watt (9).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

Mr. William Pentney, General Counsel, Legal Services Branch.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

The Chairman made a statement.

Ms Falardeau-Ramsay made a statement and, together with Mr. William Pentney, answered questions.

At 6:12 p.m., the committee proceeded to the consideration of a draft budget.

The Honourable Senator Nolin moved — That the following budget be submitted to Internal Economy for approval.

Professional and Other Services	\$ 22,900.00
Transportation and Communications	6,000.00
Other Expenditures	2,500.00

TOTAL \$ 31,400.00

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Gigantès moved — That Senator Nolin act as Deputy Chairman in the absence of Senator Cogger.

The question being put on the motion, it was agreed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 1997

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 53, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson et Watt (9).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

M. William Pentney, avocat général, Direction des services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, consulter le fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

La présidente fait une déclaration.

Mme Falardeau-Ramsay fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. William Pentney.

À 18 h 12, le comité examine un avant-projet de budget.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que le budget soit soumis à l'approbation du comité de la régie interne.

Services professionnels et autres	22 900,00 \$
Transports et communications	6 000,00
Autres dépenses	2 500,00

TOTAL 31 400,00 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gigantès propose — Que le sénateur Nolin assume la vice-présidence en l'absence du sénateur Cogger.

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 6:22 p.m., the committee adjourned to the call of the
Chairman.

ATTEST:

À 18 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation
de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 5, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are here for consideration of Bill S-5. We have two witnesses from the Canadian Human Rights Commission: Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Chief Commissioner, and Mr. William Pentney, General Counsel, Legal Services Branch.

Our usual approach is to have the witnesses make whatever kind of presentation they wish; then we open it up to members of the committee for questions.

[Translation]

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: I appreciate the opportunity you have given me to comment on Bill S-5 on behalf of the Canadian Human Rights Commission. We understand that the committee members have received some background material about the Canadian Human Rights Act and the work of the Commission. We hope this material will be useful to you as you review this legislation.

The Commission welcomes the introduction of this bill, which contains amendments to the Canadian Human Rights Act which we believe are long overdue. While the discussion around the bill has largely focussed on persons with disabilities, the impact of these amendments is much wider and will be of importance to all Canadians.

We also support the proposed amendments to the Canada Evidence Act and the Criminal Code which deal with the accommodation of persons with disabilities in the judicial and criminal justice systems. However, these issues do not fall within the Commission's expertise and I will not comment on them in detail.

Instead, I would like to focus on some of the key aspects of the bill as they relate to the Canadian Human Rights Act.

[English]

First and foremost, I should like to mention the bill's provisions with regard to the accommodation of special needs short of undue hardship. This is something the commission has urged for many years, and it would bring the act into accord with the jurisprudence on the issue — most recently, the Supreme Court's decision in the *Eldridge* case — as well as with provincial legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Chers collègues, nous sommes ici pour examiner le projet de loi S-5. Nous avons deux témoins de la Commission canadienne des droits de la personne. Mme Michelle Falardeau-Ramsay, présidente, et M. William Pentney, avocat général, Direction des services juridiques.

Selon notre procédure habituelle, nous entendrons d'abord la présentation des témoins, après quoi les membres du comité pourront poser des questions.

[Français]

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente de la Commission canadienne des droits de la personne: Je suis heureuse de l'occasion qui m'est donnée de commenter le projet de loi S-5 au nom de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous savons que les membres du comité ont reçu des documents de base traitant de la Loi canadienne sur les droits de la personne et des travaux de la commission. Nous espérons que ceux-ci vous faciliteront l'étude des dispositions législatives.

Nous sommes heureux du dépôt d'un projet de loi qui annonce des modifications dont la nécessité nous paraît établie depuis longtemps. Le débat sur le projet de loi a mis l'accent sur les personnes handicapées, mais ces modifications ont une portée beaucoup plus grande, et rejoindront tous les Canadiens.

Nous appuyons également les modifications proposées à la Loi sur la preuve au Canada et au Code criminel qui traitent de l'adaptation du système judiciaire et du système de justice pénal à la condition des personnes handicapées. Cependant, ces questions ne sont pas de la compétence de la Commission et je ne les commenterai pas en détail.

J'aimerais plutôt articuler mon propos sur certains des aspects clés du projet de loi en ce qui concerne spécifiquement la Loi canadienne sur les droits de la personne.

[Traduction]

D'abord et avant tout, j'aimerais mentionner les dispositions touchant l'adaptation aux besoins spéciaux qui ne constituent pas une contrainte excessive. C'est une chose que la Commission réclame depuis de nombreuses années et qui alignerait la Loi sur la jurisprudence pertinente, notamment le tout récent arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Eldridge*, ainsi que sur la législation provinciale.

Because the court has repeatedly upheld the duty of employers and, more recently, service providers to accommodate special needs, the amendment is not really a major departure from the current situation. But not everyone is familiar with the jurisprudence, and the amendment makes it clear that unless undue hardship can be shown, accommodation is the rule and not the exception.

While this amendment would have an impact on other groups — religious minorities, for example — it would primarily affect persons with disabilities; but, because all of us are likely to be touched by disability at some time in our lives, the question is important to all Canadians.

Last May, our commission brought together representatives of disability groups from across the country. They made it clear that accommodation is central to their right to be treated as equals with the rest of society. In the area of employment, it can mean the difference between being a productive member of the workforce and being forever on the margins.

Moreover, studies have shown that the cost of accommodating most disabilities is modest. A study by the U.S. President's Council on Employment of People with Disabilities showed that one-fifth of all employee accommodations carry no cost at all, and that just over half can be accomplished for under \$500 U.S. There is no reason to believe that the situation would be any different here in Canada. Even the costs associated with making buildings accessible can be dealt with if properly planned and phased in. And in any case, the only alternative to accommodation is to deny persons with disabilities access to jobs and services that are available to everyone else.

We also believe that the language of the bill with regard to undue hardship is a workable balance between the interests of persons with disabilities and the needs of employers and service providers.

While the accommodation amendment is the most important element of this bill from the commission's perspective, there are other provisions that I should like to mention.

The provision that would see the commission reporting directly to Parliament is an important symbol of the commission's independence. Even though no minister of justice has ever interfered with the commission's work, direct reporting would make it clear that the commission is independent of the government of the day, a principle that has been enshrined in the international norms regarding statutory human rights agencies.

The amendment that would create a permanent tribunal to replace the current part-time tribunal panel has an even more practical significance. Needless to say, we cannot speak on behalf of the tribunal, because it is a completely separate entity from the commission and the committee may want to ask the tribunal representatives to comment on this issue themselves.

Parce que la cour a maintes fois confirmé l'obligation des employeurs, et plus récemment, des fournisseurs de services, de répondre aux besoins spéciaux, la modification ne constitue pas vraiment un grand changement par rapport à la situation actuelle. Mais ce n'est pas tout le monde qui connaît la jurisprudence, et la modification précise que, sauf preuve de contrainte excessive, l'adaptation est la règle plutôt que l'exception.

Cette modification aurait des incidences sur d'autres groupes — les minorités religieuses, par exemple — mais elle toucherait essentiellement les personnes handicapées. Parce que nous serons probablement tous touchés par l'incapacité à un certain moment de notre vie, cette question est importante pour tous les Canadiens.

En mai dernier, notre Commission a réuni des représentants des groupes de défense des droits des personnes handicapées de tous les coins du pays. Ces représentants ont bien expliqué que l'adaptation est au cœur de leurs droits d'être traités sur le même pied que le reste de la société. Dans le domaine de l'emploi, elle peut signifier la différence entre les membres productifs de la main-d'oeuvre et la marginalité perpétuelle.

En outre, des études ont démontré que le coût de l'adaptation du lieu de travail pour la plupart des personnes handicapées est modeste. Une étude réalisée par le Conseil du président des États-Unis pour l'emploi des personnes handicapées a révélé qu'un cinquième de toutes les adaptations pour les employés ne coûte rien du tout, et qu'un peu plus de la moitié peuvent se faire pour moins de 500 \$ U.S. Il n'y a pas de raison de croire que la situation serait différente ici au Canada. Même les coûts rendus nécessaires pour rendre les immeubles accessibles peuvent être assumés, moyennant une bonne planification et pourvu qu'ils soient échelonnés. Et, de toute façon, refuser l'adaptation, c'est refuser aux personnes handicapées l'accès à des emplois et des services offerts à tous les autres citoyens.

Nous estimons par ailleurs que le libellé du projet de loi en ce qui a trait à la contrainte excessive constitue un heureux compromis entre les intérêts des personnes handicapées et ceux des employeurs et des fournisseurs de services.

Certes, la modification relative à l'adaptation est l'élément le plus important de ce projet de loi dans la perspective de la Commission, mais il y a aussi d'autres dispositions que j'aimerais souligner.

La disposition selon laquelle la commission relèverait directement du Parlement est un important symbole de l'indépendance de la commission. Même si un ministre de la Justice ne s'est jamais ingéré dans les travaux de la Commission, la filière directe montrerait clairement que la commission est indépendante du gouvernement au pouvoir. Ce principe a été enchâssé dans les normes internationales concernant les organismes statutaires chargés des droits de la personne.

La modification qui créerait un tribunal permanent pour remplacer l'actuel comité à temps partiel revêt une importance encore plus pratique. Inutile de dire que nous ne pouvons parler au nom du tribunal, puisqu'il est une entité complètement distincte de la commission et que votre comité pourrait vouloir demander à ses représentants de commenter eux-mêmes cette question.

However, in our view, the creation of a permanent tribunal would make the tribunal process both more efficient and more effective. Under the current system, the fact that tribunal members are part-time has resulted in scheduling delays and in a longer lag time between the conclusion of hearings and the writing of decisions. Moreover, a permanent tribunal would give tribunal members a greater opportunity to develop the kind of in-depth human rights expertise they need to deal with the complex cases that come before them.

[Translation]

We are also strongly in favour of the amendment which would increase the amount a tribunal can award in damages from \$5,000 to \$20,000. Victims of discrimination, and in particular those who have been subject to sexual or racial harassment, may suffer considerably as a result of their experience. The increased limit not only brings the awards closer into line with the actual wrong that has been suffered, but it also indicates the importance that Parliament puts on deterring discrimination.

Deterrence is also an important consideration in the provisions of the bill which strengthen section 13 of the act dealing with the dissemination of propaganda. Under the existing legislation, a tribunal may order an organization or individual to stop disseminating hate messages, but it may not impose any penalty. There is also no redress for individuals who have been specifically named in hate messages. The amendments, which would allow the tribunal to impose penalties of up to \$10,000 in hate propaganda cases, as well as provide compensation for named individuals, would help deter those who now use telephone lines or the Internet to disseminate these kinds of messages. As I have already mentioned with regard to damage awards, it would show that Parliament is serious about enforcing the provisions of section 13.

While we believe these amendments significantly improve the protections afforded by the Canadian Human Rights Act, we know there are other improvements that could be made. At the same time, we believe the amendments in Bill S-5 are important and will provide a starting point for the broader review of the act. These amendments will help the Commission in a very practical way, and we would not want them to be delayed because of other outstanding issues.

We were, however, pleased with the minister's announcement at the time this bill was introduced that a further review of the Act would be forthcoming. We are looking forward to participating in this review, and to a public discussion of some of the broader issues facing human rights protection in the future.

[English]

I would be happy to respond to the committee members' questions.

Senator Gigantès: It is nice to meet you again.

The bankers are harassing me over this. They object.

Senator Cogger: They are what, harassing you?

Mais, à notre avis, la création d'un tribunal permanent augmenterait l'efficacité et l'efficacé du processus du tribunal. Dans le régime actuel, le fait que les membres du Tribunal sont à temps partiel a provoqué des retards d'ordonnancement et allongé le décalage entre la fin des auditions et la rédaction des décisions. Par ailleurs, si le tribunal était permanent, ses membres seraient mieux en mesure d'acquérir le genre d'expertise poussée des droits de la personne dont ils ont besoin pour traiter des cas complexes dont ils sont saisis.

[Français]

Nous favorisons aussi vigoureusement la modification qui porterait de 5 000 \$ à 20 000 \$ le montant de l'indemnité que le tribunal peut accorder. Les victimes de discrimination, et en particulier celles qui ont fait l'objet de harcèlement sexuel ou racial, peuvent être traumatisées par leur expérience. La limite majorée ne fait pas que mieux aligner l'indemnité sur le préjudice réel subi, elle indique également l'importance que le tribunal attache à la dissuasion en matière de discrimination.

La dissuasion est aussi une considération importante dans les dispositions du projet de loi, qui renforcent l'article 13 de la loi traitant de la diffusion de propagande haineuse. Selon la loi actuelle, un tribunal peut ordonner à un organisme ou à un particulier de cesser de semer ainsi la haine, mais il ne peut imposer de sanctions. Les personnes visées par la propagande haineuse n'ont pas non plus de recours. Les modifications qui permettraient au tribunal d'imposer des sanctions à concurrence de 10 000 \$, et d'accorder des indemnités aux personnes visées, contribueraient à dissuader ceux qui utilisent aujourd'hui les lignes téléphoniques ou le réseau Internet pour diffuser ce genre de propagande. Comme je l'ai déjà mentionné au sujet des indemnités, cela démontrerait que le Parlement est fermement résolu à faire appliquer les dispositions de l'article 13.

Certes, ces modifications améliorent sensiblement les protections qu'accorde la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais nous savons qu'il y en aurait d'autres à apporter. Cependant, nous croyons que les modifications du projet de loi S-5 sont importantes et constituent une première étape dans le processus d'examen de la loi. Elles seront très utiles pour la commission et nous ne voudrions pas les voir retardées en s'attardant aux autres questions qui restent à régler.

Nous nous réjouissons de l'annonce faite par la ministre, au moment du dépôt du projet de loi, à l'effet qu'il y aura un autre examen de la loi plus tard. Nous entendons bien participer à cet examen et au débat public sur certaines des grandes questions qui se posent dorénavant, en matière de protection des droits de la personne.

[Traduction]

Je me ferai un plaisir de répondre aux questions des membres du comité.

Le sénateur Gigantès: Nous sommes heureux de vous rencontrer à nouveau.

Les banquiers me harcèlent à ce sujet. Ils ont des objections.

Le sénateur Cogger: Vous dites qu'ils vous harcèlent?

Senator Gigantès: Harassing me. There are too many phone calls. They say the rules of access will prove difficult. They say there are buildings where it is not possible, and why should this be put upon them. They believe they have made every possible answer. What do I answer?

Ms Falardeau-Ramsay: You could give them the example of Canada Post. Their situation is, in some ways, along the same lines where there are heritage buildings, but there are also new buildings being built.

We were able to arrive at a settlement with Canada Post whereby, based on a ten-year plan, their outlets all across Canada will be made accessible.

What is needed is a commitment. We are not an organization that expects every building in this country to be accessible tomorrow. We understand that there are other considerations, and, among them, cost has to be taken into account.

However, we feel that these things should be done. It is important to set a plan with specific dates that are agreed upon between the parties. It has to be not only concrete, but feasible, so that, in fact, it will be done. Then at some point in time — and it might be in two years, five years, ten years, depending on what has to be accomplished — accessibility will be available for people with disabilities.

[Translation]

Senator Nolin: For instance, when you are presented with an argument about the building's architecture, unless technology were to change radically, the architecture will certainly not be changed in ten years. How then do you go about making arrangements for a ten-year period?

Ms Falardeau-Ramsay: In most cases, it is possible to build a ramp or install an elevator for persons with disabilities. However, in some instances, this is truly impossible. When this happens, we ensure that the person has access to services at a location easily accessible from a geographic standpoint.

Senator Nolin: Do you mean at another branch?

Ms Falardeau-Ramsay: Ideally, of course, all services should be adapted. However, each case is dealt with individually and it is very difficult to make pronouncements —

Senator Nolin: Ex cathedra.

Ms Falardeau-Ramsay: Exactly. When we are confronted with a particular case, we look at the overall picture to see what is feasible and what is not and to determine how we can come to some kind of arrangement.

Senator Nolin: Judging from your presentation, I take it that you are pleased with this bill.

Ms Falardeau-Ramsay: Yes.

Le sénateur Gigantès: Ils me harcèlent. Je reçois d'innombrables appels téléphoniques. Ils disent que les dispositions relatives à l'accessibilité seront difficiles à appliquer. Ils disent qu'il y a des édifices où cela est impossible et ils demandent pourquoi on leur impose ce genre de choses. Ils estiment avoir essayé toutes les solutions possibles. Que dois-je leur répondre?

Mme Falardeau-Ramsay: Vous pourriez leur donner l'exemple de Postes Canada. Leur situation est à certains égards similaire lorsqu'il s'agit d'édifices du patrimoine, bien que l'on construise aussi de nouveaux édifices.

Nous avons réussi à conclure un règlement avec Postes Canada selon lequel, en fonction d'un plan de dix ans, tous leurs bureaux un peu partout au Canada deviendront accessibles.

Ce dont nous avons besoin, c'est d'un engagement. Notre organisation ne s'attend pas à ce que chaque édifice au pays soit accessible dès demain. Nous comprenons qu'il y a d'autres facteurs dont il faut tenir compte, entre autres le coût.

Nous estimons toutefois que ces mesures doivent être prises. Il est important d'établir un plan comportant des échéances précises dont conviennent les parties. Il doit s'agir d'un plan non seulement concret mais réalisable permettant de s'assurer que ces mesures seront effectivement prises. Puis, à un certain moment — et cela pourrait être dans deux ans, cinq ans, dix ans, en fonction de ce qui doit être fait — ces édifices deviendront accessibles aux personnes handicapées.

[Français]

Le sénateur Nolin: Lorsque l'on vous présente, par exemple, un argument sur l'architecture de l'édifice, l'architecture ne sera certainement pas modifiée dans 10 ans; à moins que la technologie ne change considérablement. Alors, comment vous y prenez-vous pour en arriver à des arrangements, en prenant une période de temps de 10 ans?

Mme Falardeau-Ramsay: La plupart du temps, il est possible d'installer une rampe ou construire un ascenseur pour les personnes qui ont des déficiences. Cependant, il y a des cas où cela n'est vraiment pas possible. À ce moment-là, ce dont on s'assure c'est que la personne puisse avoir accès aux services à partir d'un endroit facilement accessible du point de vue géographique.

Le sénateur Nolin: Une autre succursale, vous voulez dire?

Mme Falardeau-Ramsay: Évidemment, l'idéal c'est que tous les services soient adaptés. Mais, chaque cas est traité individuellement, et il est très difficile de faire des déclarations...

Le sénateur Nolin: Ex cathedra.

Mme Falardeau-Ramsay: Exactement. Lorsque nous avons un cas précis à étudier, on regarde le tout ensemble pour voir ce qui est faisable, ce qui ne l'est pas, et comment on peut arriver à une solution.

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien votre témoignage, vous êtes satisfaits de ce qui nous est présenté?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Senator Nolin: It gives you more room to manoeuvre when it comes to providing your services. Is that not correct?

Ms Falardeau-Ramsay: In some ways, yes. However, regarding this particular matter, all the bill does, in my view, is codify existing jurisprudence. Take, for example, a government clerk or a bank teller who wishes to know which rules apply. This person is certainly not going to go to the Supreme Court library to look up rulings on reasonable accommodation. However, if legislation is in place, they can refer directly to it because everything is written down in black and white. The bill does not really change the way in which the commission operates. All it does is codify jurisprudence.

Senator Nolin: You stated that there are other improvements that could be made to this bill. Is that right?

Ms Falardeau-Ramsay: Clearly, there is room for improvement.

Senator Nolin: There is always room to improve legislation, to the point where no further improvements can be made. Are there some changes that you would like to suggest today, but hesitate to do so for fear of delaying the passage of this bill?

Ms Falardeau: Yes. The field of human rights must keep pace with societal changes.

Senator Nolin: We heard that yesterday in the Supreme Court.

Ms Falardeau-Ramsay: Indeed. Moreover, our general counsel presented a very good case to the Supreme Court. Since our Human Rights Act has not been overhauled since its adoption in 1977, such a review would be appropriate to mark our 20th anniversary next year.

Senator Losier-Cool: As a member of the Special Senate Committee on Post-secondary Education, I had the opportunity to visit several universities across Canada. In Halifax, Nova Scotia, there are some historical buildings that are not accessible to students with disabilities. University administration officials told us that they could not make too many changes without altering the buildings' historical features. We also received a number of requests from disabled students and the committee is now drawing up recommendations. We all agree that the heritage and beauty of buildings must be preserved, but access should not be denied to these students either. What would you recommend?

Ms Falardeau-Ramsay: I would recommend that the university consult a good architect and an historian with a view to setting up an interdisciplinary committee to examine options for making the building accessible while preserving its heritage features. One of our commissioners studied law at Dalhousie University and encountered problems of this nature. The Supreme Court building, as well as the Parliament buildings, present certain accessibility problems. These types of problems are quite widespread and striking a committee to look into them would certainly bring about some resolution.

Le sénateur Nolin: Cela vous donne plus de marge de manoeuvre pour rendre vos services?

Mme Falardeau-Ramsay: D'un côté, oui. Mais à propos de ce point en particulier, je pense que tout ce que la loi fait, c'est codifier ce qui est déjà établi par la jurisprudence. Prenons l'exemple d'un commis au gouvernement ou un caissier de banque qui veut savoir quelles sont les règles qui s'appliquent, il ne va certainement pas aller à la bibliothèque de la Cour suprême pour regarder quelles sont les décisions qui touchent l'accommodement raisonnable. Mais, si nous avons une loi on pourra s'y référer directement parce que tout est noir sur blanc. Cela ne change pas tellement la façon d'opérer de la commission, tout ce que cela fait c'est de codifier la jurisprudence.

Le sénateur Nolin: Comme vous nous le disiez, vous êtes bien consciente qu'il y aura une révision de cette loi?

Mme Falardeau-Ramsay: Évidemment, oui.

Le sénateur Nolin: Il y a toujours des améliorations à apporter à une loi et ce, même si on tente de la perfectionner à un point tel qu'on ne puisse y retourner. Gardez-vous en réserve certaines demandes que vous ne voudriez pas faire aujourd'hui de peur de retarder l'adoption de ce projet de loi?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est tout à fait cela. Ce domaine des droits de la personne suit l'évolution de la société.

Le sénateur Nolin: On a entendu cela hier à la Cour suprême.

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. D'ailleurs, notre avocat général y a présenté une très bonne plaidoirie. Comme notre loi n'a pas eu de révision complète depuis son adoption en 1977, une révision serait appropriée à l'occasion de notre vingtième anniversaire d'existence l'an prochain.

Le sénateur Losier-Cool: En tant que membre du comité spécial du Sénat sur l'éducation postsecondaire, nous avons visité plusieurs universités à travers le Canada. À Halifax en Nouvelle-Écosse, par exemple, il y a de ces édifices historiques qui ne sont pas accessibles aux étudiants handicapés. Les membres de l'administration de l'université nous ont répondu qu'ils ne pouvaient pas faire trop de réaménagement afin de ne pas perdre le cachet historique. Nous avons également aussi reçu des demandes d'étudiants handicapés et nous en sommes à formuler des recommandations sur ce comité. Nous sommes tous d'accord pour conserver le patrimoine et la beauté des édifices, mais on ne peut pas en refuser l'accès à ces étudiants. Quelle recommandation nous suggérez-vous?

Mme Falardeau-Ramsay: Je recommanderais de consulter un bon architecte et un historien, afin de former un comité interdisciplinaire qui pourrait regarder quelles sont les possibilités pour rendre l'édifice accessible, tout en sauvegardant le côté patrimoine. Une de nos commissaires a fait ses études de droit à l'Université Dalhousie et elle a dû faire face à ce genre de problèmes. L'édifice de la Cour suprême présente certaines difficultés d'accessibilité, de même que les édifices du Parlement et du Sénat. Il s'agit là d'un problème très répandu. La formation d'un comité qui se pencherait sur ces problèmes aiderait à la résolution de ces questions.

[English]

Senator Kinsella: In light of Mr. Pentney's fine presentation before the court, perhaps I could raise my first question around section 16 and the need for clarification as to whether or not sexual orientation is to be understood as being included here.

Mr. William Pentney, General Counsel, Legal Services Branch: As the amendment now is worded, section 16 would not include sexual orientation. It may be that, after the decision of the Supreme Court of Canada is released, that level of uniformity will be required in all human rights laws across the country; but perhaps not. We will have to wait to see the scope of the reasoning of the court.

It is not clear, based on the argument yesterday, whether all of the exceptions or special provisions will have to cover sexual orientation or whether it would only extend to what I would call the basic protections against employment or service discrimination.

Senator Kinsella: What is the preference of the Canadian Human Rights Commission, as we speak this evening? Should that or should that not be included in section 16, in your opinion, as a Human Rights Commission?

Ms Falardeau-Ramsay: We would have nothing against the fact that it should be included. I think it would be a very good idea. A survey is being conducted on the situation of gays and lesbians in Canada. It would be very useful if this could be used in a program of some kind that would be under section 16 of our legislation.

Senator Kinsella: Indeed, that is consistent with your testimony before this committee a couple of years ago, when we were examining the then Bill S-5, which was passed unanimously in the Senate. It was overtaken by a government bill, introduced by the government of the House of Commons. It came to us, and we passed it expeditiously.

Madam Chairman, our position is on the record as a chamber. Collectively, we have joined the view of the Human Rights Commission that section 16 ought to be inclusive of sexual orientation.

We are dealing with this bill first. It is a bill that the government has initiated in the Senate. Therefore, if we are to amend it, it will be easier for us to amend it here. Such an amendment would be consistent with what the commission would want and is on the record as wanting. Then the bill would go to the House of Commons, and the House of Commons would have the bill already passed by one of the chambers.

Do you think we should go that way?

Ms Falardeau-Ramsay: You are the committee that is supposed to make those decisions.

Senator Kinsella: I have a second matter dealing with the issue of reasonable accommodation and getting into the technicality of the matter. We had the opportunity to explore this issue with your colleagues from the Department of Justice. It relates to the

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Compte tenu de l'excellente plaidoirie de M. Pentney devant la Cour, je pourrais peut-être poser ma première question concernant l'article 16, à savoir s'il faut comprendre que l'orientation sexuelle y est incluse.

M. William Pentney, avocat général, Direction de services juridiques: Selon le libellé actuel de la modification, l'article 16 n'inclurait pas l'orientation sexuelle. Il est possible qu'une fois que le jugement de la Cour suprême du Canada sera publié, ce niveau d'uniformité sera exigé dans toutes les lois sur les droits de la personne au pays; mais peut-être pas. Nous devons attendre de voir la portée du raisonnement de la Cour.

Il n'est pas évident, selon l'argument présenté hier, que toutes les exceptions ou les dispositions spéciales devront englober l'orientation sexuelle ou si elles prévoient uniquement ce que j'appellerais les protections fondamentales contre la discrimination en matière d'emploi ou de service.

Le sénateur Kinsella: Que préférerait la Commission des droits de la personne au moment où nous nous parlons? Selon elle, cela devrait-il faire partie de l'article 16?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous n'y aurions aucune objection. Je pense que ce serait une très bonne idée. On est en train de faire une enquête sur la situation des gays et lesbiennes au Canada. Il serait très utile si cela pouvait être utilisé dans un programme quelconque qui relèverait de l'article 16 de notre loi.

Le sénateur Kinsella: En fait, cette position est conforme au témoignage que vous avez présenté à ce comité il y a quelques années, alors que nous examinions le projet de loi S-5, qui a été adopté à l'unanimité par le Sénat. Il a été supplanté par un projet de loi d'initiative gouvernementale présenté par le gouvernement de la Chambre des communes. Il nous a été renvoyé et nous l'avons adopté rapidement.

Madame la présidente, nous avons fait connaître officiellement notre position. Collectivement, nous avons souscrit à l'opinion de la Commission canadienne des droits de la personne selon laquelle l'article 16 devrait inclure l'orientation sexuelle.

Nous nous occupons d'abord de ce projet de loi. C'est un projet de loi que le gouvernement a présenté au Sénat. Par conséquent, si nous le modifions, il sera plus facile pour nous de le modifier ici. Une telle modification serait conforme aux vœux de la commission et on a d'ailleurs déclaré officiellement qu'il laisse à désirer. Puis le projet de loi serait transmis à la Chambre des communes et la Chambre des communes aurait déjà fait adopter le projet de loi par l'une des chambres.

Croyez-vous que c'est la façon dont nous devrions procéder?

Mme Falardeau-Ramsay: Vous êtes le comité censé prendre ces décisions.

Le sénateur Kinsella: J'ai une deuxième question concernant l'adaptation raisonnable et l'aspect technique de la chose. Nous avons eu l'occasion d'étudier cette question avec vos collègues du ministère de la Justice. Il s'agit de la détermination de l'existence

determination of a bona fide justification of the inability to provide reasonable accommodation.

As you know, in some jurisdictions, such as my own, New Brunswick, the existence or the non-existence of a bona fide limitation is determined by the commission. In this particular area, a reasonable accommodation related to examples that were given by my colleagues who spoke just a moment ago about old buildings and things such as that. Having the Human Rights Commission in the position of being able to predetermine, as they do in New Brunswick, the existence or non-existence of a bona fide justification would be a real service that the Canadian Human Rights Commission would be providing to the people who provide services or accommodations, facilities, employment, whatever, and have to meet the obligation of providing reasonable accommodation for persons with disabilities. It would be a real service by the commission to these people if the commission were able to work with them as they sought to have a complaint determined ahead of time — and when I say “ahead of time,” I mean before a complaint is filed. As we all know, this whole process is complaint driven.

What would you say to having what is contained here, plus providing to Canadians that service of the commission's being able to predetermine?

Ms Falardeau-Ramsay: I would like to refer you to sections 17 and 18 of the Canadian Human Rights Act. Those sections give us the possibility to approve in advance a plan that would be proposed by a person or persons to implement measures for adapting any services, facilities, premises, equipment or operations to meet the needs of persons arising from a disability. That covers pretty much that type of intervention.

We are in constant consultation with most of our respondents. That is why we are able to establish long-term plans with them as far as dealing with accessibility issues. That is probably what you had in mind, Senator Kinsella.

Senator Kinsella: Is it the experience of the commission, in using section 17, that it is for that kind of thing, or was section 17 being used for affirmative action activities?

Ms Falardeau-Ramsay: No, because section 17 deals specifically with disability. It is, in fact, a provision that has not been used very often because of that constant consultation that we have, and also because in those particular instances, due to the rules of natural justice, we would have to have a hearing so that all the parties who are concerned with the matter would have to be called in front of the commission to let us know their views of the situation. That can become a complicated structure.

Any structure that would deal with the pre-approval of bona fide justification or bona fide operation or requirement would have to go through that same process so that it would allow all the stakeholders in the area to have their say. Then we would have to make a decision as to whether or not this would be applicable. I am not sure if it would make the whole process heavier.

Now we have informal consultations going on. Up to this point in time that has worked very well.

d'un motif justifiable pour ne pas apporter d'adaptations raisonnables.

Comme vous le savez, dans certaines provinces, comme la mienne, le Nouveau-Brunswick, c'est la commission qui détermine l'existence ou la non-existence d'un motif justifiable. Dans ce domaine en particulier, une adaptation raisonnable se rapportait aux exemples donnés par ma collègue qui vient de parler d'édifices anciens et de choses de la sorte. Si la Commission des droits de la personne pouvait déterminer au préalable, comme on le fait au Nouveau-Brunswick, l'existence ou la non-existence d'un motif justifiable, elle se trouverait à offrir un réel service à ceux qui fournissent des services, des installations, de l'emploi et doivent respecter l'obligation d'apporter des adaptations raisonnables pour les personnes handicapées. La commission leur rendrait un réel service si elle pouvait travailler en collaboration avec eux afin de déterminer au préalable s'il y a matière à plainte — lorsque je dis «au préalable», je veux dire avant qu'une plainte soit déposée. Comme nous le savons tous, ce sont les plaintes qui mettent en branle le processus.

Que diriez-vous d'avoir ce qui est prévu ici en plus d'offrir aux Canadiens le service de la commission pour ce qui est de la détermination au préalable?

Mme Falardeau-Ramsay: J'aimerais vous renvoyer aux articles 17 et 18 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ces articles nous donnent la possibilité d'approuver à l'avance un plan qui serait proposé par une ou plusieurs personnes pour mettre en oeuvre des mesures d'adaptation de tous services, installations, locaux, matériel ou activités afin de répondre aux besoins des personnes handicapées. Cela englobe assez bien ce type d'intervention.

Nous consultons constamment la plupart de nos défendeurs. C'est pourquoi nous sommes en mesure d'établir des plans à long terme en collaboration avec eux pour régler ces problèmes d'accessibilité. C'est probablement ce à quoi vous songiez, sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: Selon l'expérience de la commission, l'article 17 est-il utilisé pour ce genre de choses ou pour des mesures d'action positive?

Mme Falardeau-Ramsay: Non, parce que l'article 17 traite expressément de la déficience. Il s'agit en fait d'une disposition qui n'a pas été utilisée très souvent en raison des consultations constantes que nous avons, et également parce que dans ces cas particuliers, selon les règles de la justice naturelle, nous devrions tenir une audience pour que toutes les parties intéressées puissent être convoquées devant la commission afin de nous faire connaître leurs points de vue. Cela peut s'avérer un mécanisme compliqué.

Toute organisation qui s'occupe de l'approbation préalable des exigences professionnelles justifiées ou du motif justifiable devrait suivre ce même processus afin de permettre à tous les intéressés de se faire entendre. Nous devrions ensuite décider si ces dispositions s'appliquent. Je me demande si cela n'alourdirait pas le processus.

À l'heure actuelle nous avons des consultations informelles. Jusqu'à présent, cela a très bien fonctionné.

Senator Kinsella: If Canadian National came to the Human Rights Commission and said, "We've got an old building," to use Senator Losier-Cool's example, "and we don't think we'll ever be able to accommodate persons who have mobility disabilities," you are saying, in effect, that, under the current section 17 they would be able to adopt a plan, but their plan would be saying effectively, "We can't put an elevator in, but we'll go down and meet the people at the front door." Then the job gets done.

Ms Falardeau-Ramsay: That would be the subject of a hearing, and the associations for the disabled or the union that is certified at CN Rail would come and express their views on that. Then it would be for the commission to make a decision.

As a result of individual complaints, while they are not obliged to do so, many of the big employers — because we are dealing mostly with big employers — will be ready to make any effort to look at the entirety of their organizations. That is why we would like to have the other amendment that deals with the possibility of having a policy complaint on service, without having a stated victim. There might be, for example, the association of the paraplegics that would file a complaint stating, for example, that Canada Post outlets are not accessible across Canada.

At the present time, we would not be able to deal with such a complaint. We can deal with a complaint of Mr. So and So from Newfoundland who says that in Newfoundland he cannot access. But if Canada Post is not ready to come forward and say that they will look at all their operations across the country, then you can only force them to look at a specific area.

That is one of the reasons why we asked for that other amendment. I am using Canada Post as an example because they were very cooperative with us.

Senator Kinsella: With reference to the amendment dealing with the report and reporting by the Human Rights Commission to Parliament, would you describe for the members of this committee the reporting mechanism as it exists right now and what it is that you, as a Human Rights Commission, envisage? At the present time, whom do you report to?

Ms Falardeau-Ramsay: We report through the Minister of Justice. As I said in my opening statement, we have not had any interference whatsoever. However, sometimes it is awkward and it might even create a conflict of interest due to the fact that the majority of respondents that appear in front of the commission are represented by Department of Justice lawyers.

It is interesting that we would report through the Minister of Justice, while at the same time the Minister of Justice represents the most frequent respondent in front of the commission. We think it would increase the public perception of the independence of the commission. That is why we asked for that particular amendment.

Le sénateur Kinsella: Si le Canadien National disait à la Commission des droits de la personne, «Nous avons un ancien édifice», pour reprendre l'exemple du sénateur Losier-Cool, «et nous ne croyons pas être en mesure de faire des adaptations pour les personnes qui ont des handicaps moteurs», vous dites en fait qu'en vertu de l'article 17 en vigueur, le CN pourrait adopter un plan mais ce plan consisterait à indiquer en fait, «Nous ne pouvons pas installer d'ascenseur, mais nous descendrons accueillir les gens à la porte d'entrée.» Alors les choses se font.

Mme Falardeau-Ramsay: Il faudrait tenir une audience à ce sujet et les associations de personnes handicapées ou le syndicat agréé à CN Rail viendraient exprimer leurs vues à ce sujet. La Commission devrait alors prendre une décision.

Par suite de plaintes individuelles, même s'ils n'y sont pas obligés, un grand nombre de gros employeurs — parce que nous traitons principalement avec de gros employeurs — seraient prêts à faire un effort pour examiner l'ensemble de leur organisation. C'est pourquoi nous aimerions que soit adoptée l'autre modification qui traite de la possibilité d'avoir une plainte de principe concernant le service, sans qu'il y ait de victime à proprement parler. Il pourrait s'agir, par exemple, de l'Association des paraplégiques qui déposerait une plainte déclarant, par exemple, que les bureaux de Postes Canada ne sont pas accessibles partout au Canada.

À l'heure actuelle, il nous serait impossible d'instruire une telle plainte. Nous pourrions examiner une plainte d'un monsieur de Terre-Neuve qui déclare qu'à Terre-Neuve, le bureau de poste n'est pas accessible. Mais si la Société canadienne des postes n'est pas prête à examiner l'ensemble de ses activités un peu partout au pays, nous pouvons uniquement l'obliger à examiner un secteur en particulier.

C'est l'une des raisons pour laquelle nous avons demandé cette autre modification. J'utilise uniquement l'exemple de la Société canadienne des postes parce qu'elle s'est montrée très coopérative avec nous.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne la modification concernant l'obligation pour la Commission des droits de la personne de soumettre des rapports au Parlement, pourriez-vous décrire à l'intention des membres du comité comment fonctionne ce mécanisme à l'heure actuelle et comment la Commission des droits de la personne l'envisage? À l'heure actuelle, de quoi relevez-vous?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous transmettons nos rapports au ministre de la Justice. Comme je l'ai indiqué dans ma déclaration préliminaire, le ministre ne s'est jamais ingéré dans nos affaires. Cependant, cela donne lieu à une situation parfois gênante et pourrait même créer un conflit d'intérêts étant donné que la plupart des défenseurs qui comparaissent devant la commission sont des avocats du ministère de la Justice.

Il est intéressant que nous transmettions nos rapports au ministre de la Justice alors que le ministre de la Justice est le défendeur qui comparaît le plus souvent devant la commission. Nous croyons que cette modification donnerait au public une image plus indépendante de la commission. C'est pourquoi nous demandons cette modification en particulier.

As I mentioned earlier, this is one of the principles that have been recognized internationally for the national institutions for protection of human rights in various countries. Those are known as the Paris Principles, and one of them is the independence in reporting to Parliament.

Senator Kinsella: It is interesting that this amendment specifies that a copy of the report be submitted to the Speaker of each chamber. What is the hope of the Human Rights Commission as to what the two chambers of Parliament would do with that report? What would be your expectations?

Ms Falardeau-Ramsay: I would hope, first of all, that they would read it, and take into consideration what the commission is saying, and perhaps use it in their functions as legislators.

Sometimes we are closer to specific areas of human rights in Canada than you can be, because you cannot be everywhere at the same time. It is important that you should know from our organization what we think are important human rights issues at the moment in Canada. I hope you would see it as a help.

Senator Jessiman: Do you make recommendations in your report?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes.

Senator Jessiman: The House of Commons and the Senate will get those recommendations, and you hope we act on them. Is that correct?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes. Part of our role is to monitor the situation of human rights in the country.

Senator Kinsella: In 1998 the world will mark the 50th anniversary of the universal declaration of human rights — the Magna Carta of this century. One of the recommendations that are contained in the suggestions from the UN Human Rights Commission around this matter is that national Parliaments would strike special committees dealing with human rights.

Do you think that it would be helpful to have a special committee of the Senate on human rights that would, if this bill passes, be receiving your report annually? Is it not true that reports of some detail are submitted by Canada under the two international covenants on human rights, as well as reports under a number of special human rights conventions and other instruments? There are a number of reports in Canada that are being prepared on human rights, many on the domestic situation of human rights in Canada, some on international matters. Would there not be sufficient data for having a standing committee or a special committee — a committee on human rights — that would be kept busy on the matter of human rights?

Ms Falardeau-Ramsay: We always welcome people who are especially interested in the area of human rights. I am sure that a human rights committee of the Senate would be of help in looking at the human rights situation in Canada.

Comme je l'ai dit plutôt, il s'agit de l'un des principes reconnu à l'échelle mondiale pour les institutions nationales chargées de protéger les droits de la personne dans divers pays. Il s'agit des Paris Principles et l'un d'entre eux prévoit que ces institutions doivent relever directement du Parlement pour protéger leur indépendance.

Le sénateur Kinsella: Je constate avec intérêt que cette modification précise qu'un exemplaire du rapport doit être présenté au Président de chaque Chambre. Comment la Commission des droits de la personne espère-t-elle que les deux Chambres du Parlement traiteront ce rapport? Quelles sont vos attentes?

Mme Falardeau-Ramsay: J'espérerais, tout d'abord, qu'elles le lisent et qu'elles tiennent compte de ce que dit la commission et qu'elles s'en servent peut-être dans le cadre de leurs fonctions de législateurs.

Parfois, nous sommes mieux au courant de certains aspects des droits de la personne au Canada que vous pouvez l'être étant donné que vous ne pouvez pas être partout à la fois. Il est important que notre organisation vous communique ce qu'elle considère comme les problèmes importants de l'heure en matière de droits de la personne au Canada. J'espère que vous considèreriez ce rapport comme un outil.

Le sénateur Jessiman: Formulez-vous des recommandations dans votre rapport?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Le sénateur Jessiman: Elles vont être soumises à la Chambre des communes et au Sénat, et vous espérez que nous allons y donner suite, n'est-ce pas?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. Notre rôle consiste en partie à surveiller la situation des droits de la personne au Canada.

Le sénateur Kinsella: L'année 1998 marquera le 50^e anniversaire de l'adoption de la déclaration universelle des droits de l'homme — la Magna Carta de ce siècle. La Commission des droits de la personne des Nations Unies a recommandé, entre autres, que les parlements nationaux établissent des comités spéciaux sur les droits de la personne.

Serait-il utile, à votre avis, d'avoir un comité sénatorial spécial sur les droits de la personne à qui, si ce projet de loi est adopté, vous soumettriez tous les ans un rapport? N'est-il pas vrai que le Canada est tenu de produire des rapports assez détaillés en vertu de deux conventions internationales sur les droits de la personne, de même qu'en vertu de plusieurs conventions spéciales et autres instruments? Nous produisons beaucoup de rapports sur les droits de la personne. Il y en a un certain nombre qui portent sur la situation des droits de la personne au Canada, et d'autres qui traitent de questions internationales. N'y a-t-il pas suffisamment de rapports pour occuper un comité permanent ou spécial — un comité sur les droits de la personne?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous sommes toujours heureux de voir qu'il y a des gens qui s'intéressent de près aux droits de la personne. Il serait utile d'avoir un comité sénatorial qui examine la situation des droits de la personne au Canada.

You would probably be the best people to decide, depending on your particular interest in human rights and the importance that it has in Canadian society, whether or not to form a committee. I do not want to take the place of the Senate to decide whether or not there should be a committee. Any help in human rights issues is always welcome.

Senator Kinsella: Madam Chairman, I would like to have the opportunity to ask some questions on the Canadian Human Rights Tribunal, but I will stop now so other colleagues can have a chance to ask questions.

The Chairman: Senator Cogger.

[Translation]

Senator Cogger: Getting back to the question from my colleague Senator Losier-Cool and to your answer, in no way do I profess to be an expert on the subject, but I would assume that issues relating to architecture and heritage preservation come up repeatedly. However, if we read the text of the bill, I do not see how the Commission could have jurisdiction over these areas. The legislator states that undue hardship will be assessed by taking into account health, safety and cost. You say that you will consult with historians and architects on architectural and heritage preservation issues. However, unless you can establish a direct link between these issues and health, safety and cost considerations, you do not have the authority to take them into account. They cannot be a consideration. Therefore, is the bill not imposing limitations as far as you are concerned?

Ms Falardeau-Ramsay: Generally speaking, cost is always a factor. Ordinarily, if cost is not a consideration, it is always possible to come to some kind of arrangement. However, cost is almost always a contributing factor.

Senator Nolin: Is it not occasionally invoked as a red herring?

Ms Falardeau-Ramsay: That is what we need to assess.

Senator Cogger: Do you feel that by restricting the standards for assessing undue hardship to cost, health and safety, you have sufficient freedom of action or decision-making authority to fully exercise your jurisdiction?

Ms Falardeau-Ramsay: We feel that this strikes a balance between the two schools of thought on the subject. One school holds that undue hardship should not be invoked as a reason for denying accessibility while the other holds that there are limitations, meaning that accessibility is all well and good, but sometimes it is expensive and involves some risks.

This bill is a happy medium. It strikes a balance between the two extreme positions and enables us to operate effectively and to extend protection to persons with disabilities while safeguarding at the same time the interests of employers and suppliers of services.

Senator Cogger: My second question is tied to the first. The first provision refers to assessment standards, while the next indicates who has the power to make regulations prescribing

Vous êtes sans doute les mieux placés pour décider, en vous fondant sur l'intérêt que vous attachez aux droits de la personne et sur l'importance qu'accorde la société canadienne à cette question, s'il y a lieu ou non de créer un tel comité. Je ne veux pas décider à la place du Sénat. Toute aide dans le domaine des droits de la personne est toujours la bienvenue.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, j'aimerais poser quelques questions sur le Tribunal canadien des droits de la personne, mais je vais m'arrêter ici pour que mes collègues puissent eux aussi poser des questions.

La présidente: Sénateur Cogger.

[Français]

Le sénateur Cogger: Je voudrais revenir à l'intervention de ma collègue le sénateur Losier-Cool et à votre réponse. Je suis loin d'être un expert en la matière, mais je présume que des questions d'architecture, de préservation de l'héritage et du patrimoine reviennent. Par contre, si on lit le texte de la loi, je ne vois pas comment la commission pourrait avoir juridiction. Le législateur dit comment évaluer la contrainte excessive «will impose undue hardship» en tenant compte des coûts de la santé et de la sécurité. Vous nous dites que vous consulterez les historiens et les architectes pour les notions architecturales et de préservation du patrimoine. Cependant, à moins que vous ne puissiez les lier directement à une question de coûts, de santé ou de sécurité, vous n'avez pas le pouvoir d'en tenir compte; cela ne peut pas être une considération. Alors, n'est-on pas en train de vous dire ce dont vous avez le droit de tenir compte, limitativement?

Mme Falardeau-Ramsay: En général, c'est toujours lié à une question de coûts. Ordinairement, si le coût n'entre pas en ligne de compte, il y a toujours possibilité de trouver un moyen. Il y a presque toujours une liaison avec l'aspect des coûts.

Le sénateur Nolin: N'est-ce pas un faux-fuyant à l'occasion?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est ce qu'il nous faut évaluer.

Le sénateur Cogger: Croyez-vous qu'en limitant les critères d'appréciation de contrainte excessive, aux coûts, à la santé, et à la sécurité, que vous ayez suffisamment de liberté d'action ou de décision pour pleinement exercer juridiction?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous trouvons que cela établirait un équilibre entre les deux écoles de pensée dans ce domaine. Une école de pensée dit qu'aucune contrainte excessive ne pourrait être invoquée à l'encontre de l'accessibilité et une autre dit qu'il y a des limites; l'accessibilité c'est beau mais cela coûte trop cher et cela crée des risques.

Ce qui est présenté dans la loi, c'est ce que j'appellerais un «happy medium». C'est une ligne médiane entre les deux extrêmes et qui nous permet quand même d'opérer d'une façon efficace et qui permet aussi une protection aux personnes qui ont des déficiences, tout en protégeant aussi l'intérêt des employeurs et des personnes qui fournissent les services.

Le sénateur Cogger: Ma deuxième question est reliée à la première. Au premier article, on mentionne les critères sur lesquels établir votre appréciation; en second lieu, on dit que l'on

assessment standards. I do not understand this very well. In my view, the legislation is poorly drafted.

I am not certain what the first provision refers to, unless the legislator meant to say standards for applying the criteria. Perhaps your lawyer could enlighten us. If I were the chief commissioner, I would not be happy with this. I would say: Go ahead and limit my field of intervention, but leave me some discretionary power.

Ms Falardeau-Ramsay: I totally agree with you, Senator Cogger. You have taken the words out of my mouth. There is no reason why the Governor in Council should make regulations prescribing standards for enforcing the first part of this provision.

This is an interesting point, because it raises the same problem that I referred to, namely that the commission reports through the Department of Justice. This creates a fairly obvious conflict of interest, in that the government establishes its own guidelines with respect to accommodation. That is one point.

Second, in the United States as in Ontario right now, commissions make their own regulations governing this area.

We have no objections to the commission making its own regulations or to these regulations not being affected by the legislation, because the courts will be the ones to interpret the first part of this provision.

Senator Nolin: We will concede that point to you.

Ms Falardeau-Ramsay: How kind.

Senator Losier-Cool: Ask and you shall receive.

Senator Cogger: At the very least, sub-clause 3 should be deleted.

Ms Falardeau-Ramsay: Yes. I fully agree that it should be deleted.

Senator Gigantès: Would this not create more work for the courts? Is the purpose of this legislation not to ease the courts' workload?

Ms Falardeau-Ramsay: I am not certain that that is the aim of the legislation. These criteria are already set out in jurisprudence and these principles already exist. I prefer to see human rights tribunals and courts of law establish standards rather than the Governor in Council who would be acting as an employer.

Senator Cogger: I agree with you. I think that we should give the commission the power to act within a sufficiently broad framework and to prescribe standards which it must abide by and then let it do its work. I fail to see how we can prescribe regulations to assess undue hardship. A corner store operator may view certain costs as undue hardship whereas a multinational would not. I do not like it when we set up commissions with quasi-judicial powers and subsequently, impose so many

à le pouvoir de faire des règlements pour déterminer les critères d'évaluation. Je ne comprends pas très bien; à mes yeux, c'est de la rédaction mal faite.

Je ne sais pas ce que l'on veut dire dans le premier cas. À moins que l'on ne veuille dire: les normes d'application des critères du premier. Je ne sais pas, peut-être votre avocat pourrait nous éclairer. Si j'étais le président de la commission, je n'aimerais pas cela. Je dirais: limitez-moi dans mon champ d'opération mais laissez-moi une discrétion d'opération.

Mme Falardeau-Ramsay: Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur Cogger, vous m'enlevez les mots de la bouche. Il n'y a aucune raison pour laquelle le Gouverneur en conseil devrait faire des règlements qui permettent l'application de la première partie de cet article.

C'est intéressant, parce que cela soulève le même problème que celui que je soulevais à propos du fait que la commission se rapporte par l'entremise du ministère de la Justice. Cela crée un conflit d'intérêt assez évident, c'est-à-dire que le gouvernement établit ses propres directives par rapport à ce que sera l'accommodation. C'est un des points.

Deuxièmement, aux États-Unis comme en Ontario dans le moment, ce sont les commissions qui établissent leurs propres règlements dans ce domaine.

Nous n'avons pas d'objection à ce que la commission établisse ces règlements ou encore à ce que la loi ne touche pas ces règlements, parce qu'à ce moment, ce seront les cours de justice qui interpréteront la première partie de cette disposition.

Le sénateur Nolin: Qu'est-ce que vous voulez, on va vous le donner?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est gentil.

Le sénateur Losier-Cool: Demandez et vous recevrez.

Le sénateur Cogger: Il faudrait à tout le moins retirer le sous-paragraphe 3?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. Je serais tout à fait d'accord pour qu'on le retire.

Le sénateur Gigantès: Ceci ne causerait-il pas plus de travail pour les tribunaux? Est-ce que cette législation n'est pas censée alléger le travail des tribunaux?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne sais pas si le but de la législation est d'alléger le travail des tribunaux. Ces critères sont déjà dans la jurisprudence, ces principes existent déjà. Je préfère avoir les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice établir les tests dans ce domaine, que de les voir établir par le Gouverneur en conseil, qui agit à ce moment-là en tant qu'employeur.

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec vous. Je suis d'avis que l'on doive donner à la commission un pouvoir d'agir, un cadre suffisamment général, des critères dont elle doit tenir compte, puis qu'on laisse opérer ces gens. Je ne vois pas comment nous allons établir des règlements sur l'appréciation des coûts excessifs. Ce qui est un coût excessif pour un dépanneur du coin n'en est peut-être pas un pour une multinationale. Je n'aime pas que l'on crée des commissions ayant des pouvoirs quasi

restrictions on them that ultimately, we seem to be dictating their actions.

I agree that we should delete sub-clause 3 which, in my view, only complicates the interpretation of the legislation. This is true whether we read the text in French or in English. The English version reads as follows:

...would impose undue hardship ... considering health, safety and cost...

The next paragraph continues:

...may make regulations prescribing standards for assessing undue hardship.

It was my understanding that "health, safety and costs" were not standards, but rather criteria. However, if we use the word "critères" in French, we would be using it two times, which would make no sense.

Ms Falardeau-Ramsay: I agree with you.

Senator Nolin: When you say that you agree with me, what exactly do you mean? We are making a recommendation to you.

Ms Falardeau-Ramsay: I prefer that no such authority to make regulations be granted. I would prefer to see the courts interpret this provision and apply it on a case-by-case basis.

Senator Nolin: In other words, you would negotiate with an employer who comes under the jurisdiction of this legislation. The employer may find that the legislation is not suitable and ask the federal court to interpret the Act and make a ruling. Could you explain to me what role you foresee for the courts in all of this?

Ms Falardeau-Ramsay: When we receive a complaint, we try to settle it. We always feel that an agreement or a settlement is preferable to going to court. However, if we cannot settle the complaint and feel that a more thorough investigation is required, we will forward it to the Human Rights Tribunal. Our lawyers represent the public interest and will defend it before the tribunal. After hearing both sides, the tribunal will hand down a ruling.

Of course, the tribunal's decision can be appealed to the Federal Court and ultimately to the Supreme Court. Have I enlightened you?

[English]

Senator Jessiman: Under clause 28 of the bill, the panel has the right to make one of three orders. Proposed paragraph (b) of subsection 54. (1) is:

an order under section 53(3) to compensate a victim specifically identified in the communication that constituted the discriminatory practice.

Is that to be limited to a certain amount or could it be any amount?

judiciaires et que, par la suite, on leur mette tellement d'attaches aux pieds et aux bras que finalement, on prétend les gouverner.

Je suis d'accord que l'on fasse sauter ce sous-paragraphe 3, qui soit dit en passant, va, à mon avis, en compliquer l'interprétation. Qu'on le lise en français ou en anglais. En anglais on dit:

...would impose undue hardship ... considering health, safety and cost...

Au paragraphe suivant:

...may make regulations prescribing standards for assessing undue hardship.

J'avais compris que «health, safety and costs» ce ne sont pas des standards, ce sont des critères. En français, par contre, si on prend le mot «critères», on l'aurait deux fois, cela n'a plus d'allure.

Mme Falardeau-Ramsay: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Nolin: Quand vous dites que vous êtes d'accord, qu'est-ce que vous voulez dire par cela? Nous vous faisons une proposition.

Mme Falardeau-Ramsay: Je préfère qu'il n'y ait pas tel quel de pouvoir de faire des règlements. Je préfère que les tribunaux et les cours interprètent cette disposition et l'appliquent d'une façon flexible au cas par cas.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, vous en arrivez à négocier avec un employeur qui est sous la juridiction de cette loi, et en cours d'exécution, cela ne fait plus son affaire, il va devant les tribunaux et soumet que cela ne fonctionne pas et s'en remets au tribunal, la cour fédérale, pour interpréter la loi. Expliquez-moi le rôle que vous voyez pour les tribunaux dans tout ça?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous recevons une plainte et nous essayons de régler la plainte. Nous croyons toujours qu'une entente ou un règlement est mieux qu'un procès. Mais, si on ne peut pas régler la plainte et qu'on croit qu'une enquête plus approfondie est nécessaire, on va envoyer cette plainte au Tribunal des droits de la personne. À ce moment-là, nos avocats représentent l'intérêt public et vont plaider devant ce tribunal ce qu'ils croient être la position en faveur de l'intérêt public dans ce cas particulier. Le tribunal, après avoir entendu les deux parties, va rendre une décision. C'est à ce moment-là que le tribunal intervient.

Il y a évidemment des appels possibles, à la Cour fédérale, de la décision du tribunal et éventuellement à la Cour suprême. Est-ce que j'ai éclairé votre lanterne?

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: En vertu de l'article 28 du projet de loi, les membres instructeurs peuvent rendre trois types d'ordonnances. L'alinéa 54.(1)b) dispose qu'ils peuvent rendre:

l'ordonnance prévue au paragraphe 53(3) pour indemniser la victime identifiée dans la communication constituant l'acte discriminatoire.

Est-ce que cette indemnité est assujettie à un plafond?

In proposed paragraph (c) the penalty is limited to \$10,000; is (b) an unlimited amount?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes, because, for example, somebody might have been fired from his or her job because of race or religion or whatever. That person, having made all the possible efforts to find a job, may have not found another job. That would be, for example, compensation for time lost.

Senator Jessiman: So it could be substantially in excess of \$10,000?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes, it could.

The Chairman: I believe it says \$20,000.

Senator Jessiman: It does not say that in paragraph (b). The amount of \$10,000 is the penalty, but you are saying there is no limitation. It is up to the Human Rights Commission to decide?

Ms Falardeau-Ramsay: It would be decided by the tribunal, but the commission can push for it.

We have had cases where as much as two or three years' compensation were given to the victim of discrimination.

Senator Jessiman: So you already have that authority?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes.

Senator Jessiman: I thought this was something that was being added.

Ms Falardeau-Ramsay: This is in relation to section 13 of the act. I am sorry, I gave you the wrong answer.

Section 13 deals with harassment of hate propaganda on telephone lines or any other telecommunication undertakings. At the moment, if it is found that a person has committed hate propaganda, there is no way whatsoever to compensate the victim.

Senator Jessiman: You must have had something to do with this section. Is it unlimited?

Mr. Pentney: No. It refers back to the top of the page, senator. It refers back to compensation of \$20,000 for mental distress.

Senator Jessiman: Is it true that you people did not think the government went far enough and you thought this should extend to telephone, mail, radio, internet, and not only to telecommunications?

Ms Falardeau-Ramsay: At the moment, a tribunal is deciding whether or not hate propaganda on the internet is under the jurisdiction of the commission. We are fairly confident that the tribunal will decide that the internet is covered under section 13, because it is a telecommunication undertaking, either by telephone lines or by fibre-optic cable.

Senator Jessiman: What about mail?

À l'alinéa c), la sanction pécuniaire est limitée à 10 000 \$. Est-ce que l'indemnité prévue à l'alinéa b) est assujettie à un plafond?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, parce que, par exemple, une personne peut avoir été renvoyée pour des motifs fondés sur la race, la religion, ainsi de suite. Elle n'a peut-être pas réussi, après avoir épuisé tous les recours possibles, à se trouver un nouvel emploi. Cette indemnité servirait donc, par exemple, à compenser la perte de salaire.

Le sénateur Jessiman: Elle pourrait donc être beaucoup plus élevée que 10 000 \$?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

La présidente: Je crois qu'on avance le chiffre de 20 000 \$ dans le projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce que dit l'alinéa b). La somme de 10 000 \$ s'applique aux sanctions pécuniaires, mais vous dites qu'il n'y a pas de plafond. Est-ce la Commission des droits de la personne qui fixe le montant de l'indemnité?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est le tribunal qui le ferait, mais la Commission peut faire des recommandations.

Nous avons eu des cas où la victime de discrimination a reçu une indemnité qui correspondait à deux ou trois années de salaire.

Le sénateur Jessiman: Vous avez donc déjà ce pouvoir?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je pensais que c'était quelque chose de nouveau.

Mme Falardeau-Ramsay: Il est question ici de l'article 13 de la loi. Je m'excuse, je ne vous ai pas donné la bonne réponse.

L'article 13 traite de la diffusion de propagande haineuse par téléphone ou autre entreprise de télécommunication. À l'heure actuelle, si une personne envoie des messages haineux à quelqu'un, la victime n'a droit à aucune indemnité.

Le sénateur Jessiman: Vous avez sûrement eu votre mot à dire au sujet de cette disposition. Est-ce que l'indemnité est assujettie à un plafond?

M. Pentney: Non. On indique au haut de la page qu'une indemnité de 20 000 \$ peut être versée pour souffrances morales.

Le sénateur Jessiman: Est-il vrai que, d'après vous, le gouvernement n'est pas allé assez loin et qu'il faudrait étendre cette compétence à la propagande qui est diffusée par téléphone, courrier, radio, Internet, et non seulement par voie de télécommunication?

Mme Falardeau-Ramsay: Il y a un tribunal qui examine présentement la question de savoir si la propagande haineuse diffusée sur l'internet relève de la compétence de la commission. Nous sommes convaincus que le tribunal va statuer que l'internet tombe sous le coup de l'article 13, parce ce réseau est assimilé à une entreprise de télécommunication qui utilise des lignes téléphoniques ou des câbles à fibres optiques.

Le sénateur Jessiman: Et qu'en est-il du courrier?

Ms Falardeau-Ramsay: Mail is not under our jurisdiction because it is in written form. It would be under our jurisdiction if it is in an employment setting. For example, if there is hate propaganda mail from one federal employee to another federal employee or hate propaganda mail from a manager to an employee, that would be covered under the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission.

The Chairman: On the second round, Senator Kinsella.

Senator Kinsella: What is the budget for the Human Rights Tribunal now?

Ms Falardeau-Ramsay: It would be better to ask that of the Human Rights Tribunal. Since there has been a complete administrative cut between the commission and the tribunal, we are not dealing with the budget of the tribunal.

Senator Kinsella: Madam Chairman, may I ask, through you, the committee members whether or not it is the intention to invite a representative from the Human Rights Tribunal to appear as a witness?

The Chairman: We have a list of witnesses at this point, and they are certainly on the list. We have not worked our way down the list and eliminated anybody yet.

Senator Kinsella: The Human Rights Tribunal is on the list?

The Chairman: That is right.

Senator Kinsella: This act is providing for remuneration, and I would be curious to know how much they are paid.

Ms Falardeau-Ramsay: I have no idea, Senator Kinsella. It would be best to ask them directly.

Senator Kinsella: Do you have an opinion on the section of the bill on page 12 where there are statements as to the qualifications necessary to qualify to be a member of the tribunal? In proposed subsection 48.1(2) there is a general statement that seems, in my mind, to cover everything. Then in 48.1(3) there is a restriction that a person must be a member of the bar.

Do you think that limitation is justified? There are many members of the bar who are indeed sensitive to human rights and are good human rights people; but there are many others who have embraced areas that have nothing to do with this field. Do you think that section is redundant to the one that precedes it?

Ms Falardeau-Ramsay: I do not think so. The members of the bars that will be appointed will have expertise, an interest in and be sensitive to human rights. You can have both together.

It is interesting to note that the requirement of subsection 48.1(3) entertains the idea that the chairperson, the vice-chairman and at least two other members should be lawyers; four out of 15. I think that is very important.

Mme Falardeau-Ramsay: Le courrier ne relève pas de notre compétence parce qu'il se présente sous forme écrite. Toutefois, s'il est diffusé en milieu de travail, la commission peut intervenir. Par exemple, si un fonctionnaire envoie des messages haineux à un autre fonctionnaire, ou si un gestionnaire envoie de tels messages à un employé, alors ce type de propagande relève de la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne.

La présidente: Deuxième tour, sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: À combien s'élève le budget du Tribunal des droits de la personne?

Mme Falardeau-Ramsay: Il faudrait poser cette question au tribunal. Comme nous sommes deux entités administratives distinctes, nous ne savons rien du budget du Tribunal.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, puis-je demander aux membres du comité s'ils ont l'intention d'inviter un représentant du tribunal à comparaître devant eux?

La présidente: Une liste de témoins a été établie, et le Tribunal figure sur celle-ci. Aucun nom n'a encore été éliminé.

Le sénateur Kinsella: Le Tribunal des droits de la personne figure sur la liste?

La présidente: Oui.

Le sénateur Kinsella: Il est question dans le projet de loi de la rémunération des membres du tribunal. Je serais curieux de savoir combien ils sont payés.

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne le sais pas, sénateur Kinsella. C'est à eux qu'il faudrait poser cette question.

Le sénateur Kinsella: Que pensez-vous de l'article, à la page 12, qui fait état des compétences que doivent avoir les membres du tribunal? Le paragraphe 48.1(2) semble assez général. Toutefois, le paragraphe 48.1(3) impose une restriction puisqu'il précise qu'une personne doit être membre d'un barreau.

À votre avis, est-ce que cette restriction est fondée? Il y a de nombreux membres du barreau qui sont sensibilisés à la question des droits de la personne et qui s'y intéressent de près. Il y en a beaucoup d'autres qui sont spécialisés dans des domaines qui n'ont rien à voir avec cette question. Ne croyez-vous pas que cette disposition est superflue?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne le crois pas. Les membres du barreau qui seront nommés devront avoir des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour cette question. Les deux peuvent en faire partie.

Il est intéressant de noter que le paragraphe 48.1(3) précise que le président, le vice-président et au moins deux autres membres du Tribunal doivent avoir une formation juridique. Cela fait quatre sur 15. C'est très important.

Let me speak to you about a former experience when I was chairman of the Immigration Appeal Board, where we were exactly in that same situation and the chairman had to have that same requirement of ten years' experience at the bar. When you deal with a human rights area, you deal with quasi-constitutional issues. The Human Rights Tribunal is the only quasi-judicial tribunal that I know of that has the authority to void a federal law. These are questions for lawyers to help decide.

Tribunals, and mostly human rights tribunals, due to the intervention of the courts, are becoming more and more judicial in nature. Therefore, you need people who know what it means to have the burden of proof, what type of burden of proof must be applied, what is the weight to be given to evidence, what is the relevance of that particular type of evidence, and what are generally the procedural rules that are applicable.

There are cases that are very complicated, and it is important to have somebody who knows how to control the hearing process so that it will not go into areas that are, for example, outside the type of relevant evidence that you need.

There should be a small number of lawyers, but the majority of the members of the tribunal should be outside of the legal profession. They have to have members from the legal profession to help and give advice as far as legal issues are concerned.

Senator Jessiman: Does the commission have its own counsel as well as these people?

Ms Falardeau-Ramsay: We have the pleasure of having Mr. Pentney, who is probably the best lawyer in human rights law in Canada.

[Translation]

Senator Nolin: Are the parties who come before the tribunal represented most of the time by counsel?

Ms Falardeau-Ramsay: Generally speaking, yes. Moreover, that is why the system has become more judiciary in nature over the years. We deal with employers who are multinationals or with very large firms that engage the services of high-powered lawyers.

Senator Nolin: That is why you have good lawyers.

Ms Falardeau-Ramsay: Obviously. It is also another very good reason why some of our members are lawyers.

[English]

Senator Kinsella: In clause 21 of the bill you are amending paragraphs 37 (1)(e) and (f) of the act, which say:

(e) prescribing the rates for remuneration to be paid to part-time members of the commission ...

(f) prescribing reasonable rates of travel ...

Under the current section 37, do you now do this?

Ms Falardeau-Ramsay: Yes.

À l'époque où j'étais présidente de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, nous nous trouvions exactement dans la même situation. Le président devait être membre d'un barreau depuis 10 ans. Les questions relatives aux droits de la personne sont des questions quasiconstitutionnelles. Le Tribunal des droits de la personne est le seul tribunal quasijudiciaire que je connaisse qui a le pouvoir d'annuler une loi fédérale. Ces décisions sont prises avec l'aide d'avocats.

Les tribunaux, et surtout les tribunaux des droits de la personne, en raison de l'intervention des cours de justice, remplissent de plus en plus un rôle judiciaire. Par conséquent, vous avez besoin de gens qui savent ce que veut dire le fait d'avoir le fardeau de la preuve, quel genre de preuves doivent être fournies, le poids qu'il faut leur accorder, si elles sont pertinentes ou non, et les règles de procédure qui sont appliquées.

Comme il y a des cas qui sont très complexes, il est important d'avoir quelqu'un qui soit en mesure d'exercer un certain contrôle au cours des audiences, pour éviter, par exemple, qu'on présente des preuves qui n'ont rien à voir avec le sujet.

Il devrait y avoir quelques avocats au sein du Tribunal, mais la majorité des membres devraient avoir une formation autre que juridique. Il est nécessaire d'avoir des avocats au sein du groupe pour qu'ils puissent donner des avis sur des questions de droit.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que la commission a ses propres avocats en plus de tous ces experts?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous avons le plaisir d'avoir parmi nous M. Pentney, qui est sans doute le meilleur spécialiste des droits de la personne au Canada.

[Français]

Le sénateur Nolin: Les partis qui apparaissent devant le tribunal sont-ils, la plupart du temps, représentés par des avocats?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, en général. C'est d'ailleurs pourquoi le système s'est judiciarisé avec les années. Nous faisons affaire avec des employeurs qui sont soit des multinationales ou de très grosses entreprises qui font appel à des avocats — que l'on appelait autrefois «les ténors du Barreau» — des avocats qui sont de grands plaideurs.

Le sénateur Nolin: C'est pour cela que vous avez de bons avocats?

Mme Falardeau-Ramsay: Évidemment. C'est aussi une autre très bonne raison pourquoi certains de nos membres sont des avocats.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: À l'article 21 du projet de loi, vous proposez qu'on modifie les alinéas 37(1)e) et f), qui prescrivent:

e) le barème de rémunération des commissaires à temps partiel [...]

f) le barème des frais de déplacement [...]

L'article 37 de la loi actuelle ne vous donne-t-il pas déjà ce pouvoir?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Senator Kinsella: Why do you need to have that amendment? What are those rates today? Who determines the remuneration of part-time members of the commission at this time?

Ms Falardeau-Ramsay: This is determined by Order in Council.

Senator Kinsella: This amendment would have the commission determine that?

Mr. Pentney: It is essentially determined by a by-law of the commission which is approved by Treasury Board. If you look at the act itself, the current subsection 37(1) provides that the commission may, by by-law, establish the rates of remuneration of part-time commissioners. However, under subsection 37(2), that by-law has to be approved by Treasury Board.

Originally, when the act was passed, the commission also had much more control over the Human Rights Tribunal. By unfortunate lapse in legislative amendment, when the independent Human Rights Tribunal was created, this provision was not amended. So we are in the unfortunate situation of being seen by some to still be setting the rates of pay of the judges — which, perhaps in a Latin-American kind of context, is a convenient thing to do.

We have obviously not changed those rates of pay, and we certainly do not raise or lower them depending on the outcome of the case.

Senator Kinsella: I am glad Senator Nolin is here. Look at the authority the Human Rights Commission has and Internal Economy does not.

Senator Nolin: I was thinking of the Judges Act, not Internal Economy.

Senator Kinsella: The Human Rights Commission, by by-law, can set the rates of its part-time commissioners.

Mr. Pentney: Only if that by-law is approved by Treasury Board.

Senator Kinsella: How much is that today?

Mr. Pentney: We will have to get that answer. I do not know what it is. I remember Max Yalden wrote that on an hourly basis it was the equivalent of a journeyman electrician's wages.

Ms Falardeau-Ramsay: It is not a large amount.

Senator Kinsella: You prescribe the rates of travel and living expenses to be paid to members. Could you get that for us as well?

Mr. Pentney: The members follow Treasury Board guidelines; therefore, they follow the same guidelines that any public servant follows in respect of travel or living expenses. We think the by-law says that the rate of pay is in the neighbourhood of \$325 per day, but we will confirm that.

Le sénateur Kinsella: Alors pourquoi proposez-vous cette modification? Quels barèmes applique-t-on aujourd'hui? Qui fixe la rémunération des commissaires à temps partiel?

Mme Falardeau-Ramsay: Cette rémunération est fixée par décret.

Le sénateur Kinsella: Et en vertu de cette modification, c'est la commission qui fixerait dorénavant la rémunération?

M. Pentney: Les barèmes sont fixés au moyen d'un règlement administratif qui est approuvé par le Conseil du Trésor. Le paragraphe 37(1) de la loi actuelle dispose que la commission peut, par règlement administratif, prévoir le barème de rémunération des commissaires à temps partiel. Toutefois, le paragraphe 37(2) précise que ce règlement administratif doit être approuvé par le Conseil du Trésor.

À l'origine, soit quand la loi a été adoptée, la commission exerçait un plus grand contrôle sur le Tribunal des droits de la personne. Malheureusement, lorsque le tribunal indépendant des droits de la personne a été créé, on a oublié de modifier cette disposition, de sorte qu'il y a encore des gens qui pensent, à tort, que nous fixons le barème de rémunération des juges — ce qui, dans un contexte latino-américain, serait peut-être une bonne chose.

Nous n'avons pas modifié les barèmes de rémunération, et nous ne nous amusons pas non plus à les augmenter ou à les réduire en fonction de l'issue d'une affaire.

Le sénateur Kinsella: Je suis content de voir que le sénateur Nolin est ici. La Commission des droits de la personne a des pouvoirs que n'a pas le Bureau de régie interne.

Le sénateur Nolin: Je pensais à la Loi sur les juges, non pas au Bureau de régie interne.

Le sénateur Kinsella: La Commission des droits de la personne peut, par règlement administratif, fixer le barème de rémunération des commissaires à temps partiel.

M. Pentney: Seulement si ce règlement administratif est approuvé par le Conseil du Trésor.

Le sénateur Kinsella: À combien s'élève ce barème aujourd'hui?

M. Pentney: Nous allons devoir nous renseigner. Je ne le sais pas. Max Yalden a écrit qu'ils recevaient le même taux horaire qu'un électricien.

Mme Falardeau-Ramsay: Ce n'est pas beaucoup.

Le sénateur Kinsella: Vous fixez le barème des frais de déplacement et de séjour payables aux commissaires. Pouvez-vous nous obtenir ces renseignements?

M. Pentney: Les commissaires sont assujettis aux directives du Conseil du Trésor, ce qui veut dire qu'ils sont assujettis aux mêmes directives que les fonctionnaires pour ce qui est des frais de déplacement et de séjour. Le règlement administratif, si je ne m'abuse, précise que le taux de rémunération est d'environ 325\$ par jour. Nous devons confirmer ces chiffres.

Senator Kinsella: In a general way, going to this new permanent Human Rights Tribunal from the present model of the tribunal, from the standpoint of the Human Rights Commission why do you think that is necessary?

Ms Falardeau-Ramsay: We think it will be much more effective and efficient.

Let us say you have a case where there are two or three lawyers involved from a very well-known law firm, and there are three members of the panel from three different regions of Canada, one being a high-priced lawyer, one being an academic, and the third one being in another profession; you have to make sure that those three people will have the same time free to hear the case.

There is the tendency for cases to take much more time than they used to. If two days are set aside for a hearing and at the end of the two days it is realized that three more days are needed, in order to get those people together again it will take three months before another date is found. That explains part of it.

Senator Kinsella: Right now, generally speaking, how long on average does it take a case to be adjudicated from the time the complaint has been filed until it goes through the tribunal process?

Ms Falardeau-Ramsay: At the moment, it takes on average nine months from the moment a complaint is filed until the moment it is sent to tribunal.

Mr. Pentney: Just to be clear, the nine months is within the commission's process.

Senator Kinsella: That is not the hearing?

Mr. Pentney: According to the last figures I saw for the date of its being sent to tribunal until the completion of the tribunal hearing, it takes, on average, about 18 months until the release of the tribunal decision.

Senator Kinsella: Do you think these amendments will have any impact on the average time a complaint takes within the Human Rights Commission, and will the time be abbreviated once it is before the tribunal?

Ms Falardeau-Ramsay: There will be less time between the time a complaint is sent to the tribunal and the time it is first heard. Then there will be less time between the hearings. If it is a case that takes five days of hearings, you can have five days in a row. It will make the time shorter from the finishing of the case at the tribunal and the writing of the decision, because they will be working full-time on the particular issue. That will shorten all the time limits at the tribunal level, and will be a big advantage.

It will have the added advantage of creating a body of people who will know in-depth human rights areas and will probably, we hope, establish a consistent approach to human rights issues.

Senator Kinsella: From a budget standpoint, will this new system save money and, if so, how much money?

Ms Falardeau-Ramsay: I do not know how much money, because it is not our organization. It is the Human Rights Tribunal and it is separate from us.

Le sénateur Kinsella: On propose, de manière générale, de remplacer le modèle actuel par un nouveau tribunal permanent des droits de la personne. Pourquoi?

Mme Falardeau-Ramsay: Nous estimons que le tribunal sera ainsi beaucoup plus efficace et efficient.

Supposons que vous avez un dossier sur lequel travaillent deux ou trois avocats qui proviennent d'un cabinet fort réputé, ainsi que trois autres personnes qui viennent de différentes régions du pays. La première est un avocat qui commande de gros tarifs, la deuxième est un universitaire, et la troisième est membre d'une autre profession. Il faut faire en sorte que ces trois personnes puissent consacrer le même nombre d'heures à cette affaire.

Les causes ont tendance à prendre beaucoup plus de temps que dans le passé. Si l'on consacre deux jours aux audiences et qu'au bout de ces deux jours, on constate qu'il faudra siéger pendant trois autres jours, il faudra attendre trois mois avant qu'on puisse réunir ces personnes à nouveau.

Le sénateur Kinsella: À l'heure actuelle, combien de temps faut-il en moyenne pour traiter un cas, depuis le dépôt d'une plainte jusqu'à son examen par le tribunal?

Mme Falardeau-Ramsay: À l'heure actuelle, l'examen d'un cas prend en moyenne neuf mois depuis le dépôt d'une plainte jusqu'à son renvoi au tribunal.

M. Pentney: Pour être plus précis, ce délai de neuf mois vise uniquement le processus de la commission.

Le sénateur Kinsella: Il n'englobe pas les audiences?

M. Pentney: D'après les chiffres les plus récents, pour rendre une décision, il faut compter un délai moyen de 18 mois entre le renvoi de la plainte et la fin de l'audition.

Le sénateur Kinsella: Croyez-vous que ces modifications vont avoir un impact sur le délai de traitement d'une plainte auprès de la Commission des droits de la personne? Ce délai sera-t-il réduit une fois la plainte déposée devant le tribunal?

Mme Falardeau-Ramsay: Le délai entre le dépôt de la plainte et la première audience sera réduit, tout comme le délai entre les audiences. Si l'on prévoit consacrer cinq jours d'audiences à un cas, le tribunal siégera cinq jours de suite. Le délai sera également réduit entre la fin des audiences et la rédaction de la décision, parce que les membres du tribunal consacreront tout leur temps à cette tâche. Les délais seront beaucoup moins longs, ce qui sera un gros avantage.

Nous pourrions compter sur un groupe de personnes qui connaissent le dossier des droits de la personne à fond et qui seront en mesure, nous l'espérons, de rendre des décisions qui présentent une certaine continuité de vues.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que ce nouveau système va nous permettre d'économiser de l'argent et, si oui, combien?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne le sais pas. Le Tribunal des droits de la personne est une entité distincte de la nôtre.

Senator Kinsella: What is the budget of the Canadian Human Rights Commission?

Ms Falardeau-Ramsay: It is \$14,872,000.

Senator Kinsella: What percentage of that budget would you say would be assigned to combating racism?

Ms Falardeau-Ramsay: That is almost impossible to say. Our budgetary allocation is not made by grounds of discrimination but by sectors of operation.

Senator Kinsella: Let me ask the question this way, then. What percentage of the complaints of discrimination the commission has received in the past year, for which you have data, would be based on racial grounds?

Ms Falardeau-Ramsay: If I add race, colour, and national and ethnic origin, it would be 18 per cent.

Senator Kinsella: Of those race complaints, what percentage went to Human Rights Tribunals?

Mr. Pentney: We can get you the data on the number of race cases sent to tribunals. We have data on the total numbers sent to tribunals.

Senator Kinsella: The purpose of the question, Madam Chairman, is that Parliament, you will recall, approved the legislation that created the Canadian Race Relations Foundation, which was given \$25 million, but has absolutely no legislative mandate to combat, legislatively, discrimination in Canada because of race.

Therefore, our anti-race discrimination agency remains the Canadian Human Rights Commission. I am very curious to find out how effective the Canadian Human Rights Commission is in combating racial discrimination in Canada. The criticism, in part, that I have of the bill that is before us is that there seems to be a tremendous amount of bureaucratization occurring with the Human Rights Tribunal, et cetera.

I want to be comfortable in the knowledge that your \$14 million is not all going to a bureaucracy; surely a significant percentage is going towards tackling the human relations issue which the commission was established to deal with.

Mr. Pentney: We do not have the data on the number of race cases sent to tribunal, but the truth is I am not sure that that data would be all that telling.

For your assistance I should describe three broad initiatives within the commission to deal with race discrimination. First, just looking at cases that are sent to tribunal now, we are dealing with a complaint of promoting racial hatred through the internet against Ernst Zundel; this is a precedent-setting case alleging that his site on the internet promotes racial discrimination.

Le sénateur Kinsella: À combien s'élève le budget de la Commission canadienne des droits de la personne?

Mme Falardeau-Ramsay: Le budget est de 14 872 000 \$.

Le sénateur Kinsella: Quel pourcentage du budget consacrez-vous à la lutte contre le racisme?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne peux répondre à cette question. Le budget n'est pas réparti en fonction des motifs de discrimination, mais en fonction des secteurs d'activité.

Le sénateur Kinsella: Je vais reformuler ma question. Combien de plaintes de discrimination reçues par la Commission au cours de la dernière année, et pour lesquelles vous avez compilé des données, sont fondées sur la race?

Mme Falardeau-Ramsay: Si j'ajoute la race, la couleur, l'origine nationale et ethnique, ce serait 18 p. 100.

Le sénateur Kinsella: Combien de plaintes de discrimination fondée sur la race ont été soumises au Tribunal des droits de la personne?

M. Pentney: Nous pouvons obtenir les renseignements sur le nombre de plaintes de discrimination fondée sur la race qui ont été soumises aux tribunaux. Nous avons les chiffres sur le nombre total de plaintes qui ont été soumises aux tribunaux.

Le sénateur Kinsella: Si je pose cette question, madame la présidente, c'est parce que le Parlement a adopté un projet de loi qui visait à créer la Fondation canadienne des relations raciales. Cette fondation a reçu un budget de 25 millions de dollars, mais elle n'a pas le mandat de lutter contre la discrimination raciale au Canada.

Par conséquent, le principal organisme de lutte contre la discrimination raciale demeure la Commission canadienne des droits de la personne. J'aimerais savoir si la commission parvient à lutter efficacement contre la discrimination raciale au Canada. Ce que je reproche, en partie, au projet de loi, c'est le fort degré de bureaucratization qu'il semble y avoir au sein du Tribunal des droits de la personne, ainsi de suite.

Je veux être convaincu que les 14 millions de dollars qui vous sont versés ne servent pas uniquement à l'administration de votre organisme. Je suis sûr qu'une grande partie de cet argent sert à régler les problèmes de relations humaines, ce pour quoi la commission a été mise sur pied.

M. Pentney: Nous ne possédons pas de données sur le nombre d'affaires à caractère racial renvoyées aux tribunaux, mais le fait est que je ne suis pas convaincu qu'elles seraient aussi révélatrices qu'on le pense.

Pour vous aider, je devrais décrire trois initiatives d'envergure prises par la commission pour lutter contre la discrimination raciale. Premièrement, si l'on jette un simple coup d'oeil aux affaires qui sont confiées aux tribunaux à l'heure actuelle, il y a une plainte contre Ernst Zundel qui incite à la haine des Juifs sur Internet. Il s'agit d'une affaire qui établira un précédent et pour laquelle il est allégué que ce site Internet diffuse des messages haineux à caractère racial.

Last year, to take another example, we proceeded to tribunal, and after a lengthy tribunal proceeding, established that a major federal department, Health Canada, had committed racial discrimination in promotion and hiring of racial minorities into the senior executive category. Through the course of that tribunal, we established that there was a variety of hiring and promotion practices that were not promoting racial equality within that work force. We obtained a tribunal order that will run for the next several years under which Health Canada is to revise its hiring and promotion policies to promote a certain number of people into the feeder groups and into the executive category, where those people are qualified, and to undertake a variety of other initiatives.

We also established before a tribunal in two separate cases that individuals had suffered race discrimination at Health Canada when they failed to obtain jobs, and we obtained jobs for those individuals.

On the tribunal side, the commission has been quite active. If you were to check in the *Human Rights Reporter*, you would find that the major race discrimination victories in Canada have been won by the Canadian commission, starting with a case that some of the senators may know of, *Chander-Grover vs. National Research Council* which, at the time, was a landmark in establishing race discrimination.

The commission has been active, as well, in the community, trying to develop relations with community organizations and to monitor the activities of bigots and racists in the community, and to trying to work with community groups to provide information and assistance.

Let me give you an example of the fruits of that type of community activity in trying to combat racism at the ground level. We find that the hard-core racists in Canada, those that are organized, are trying to recruit youth in a very active way; so we worked with a community organization in Winnipeg to develop a game on the internet specifically directed at youth, presuming that youth are much more internet friendly than most of us around this table are likely to be, and that we can teach them about racism through a game on the internet. We devoted resources both to creating the game and to advertising it, and the game, which is called "Erasing the Hydra of Hate", is now launched. Individuals can get access to our website and get into and play the game through which they are educated about the extent and nature of racist activity in Canada and the sorts of myths and facts, if you like, that they ought to be aware of to better be able to respond to the entreaties of organizations like the Heritage Front and other organizations that are trying to recruit them.

The commission is not hiding in its offices and devoting its time to bureaucracy. We are out there in the community trying actively, through promotion, through research activities, and through litigation where necessary, to address the problem of racism.

L'année dernière, pour donner un autre exemple, nous nous sommes adressés à un tribunal, et après un long processus, il a été établi qu'un important ministère fédéral, en l'occurrence Santé Canada, s'était rendu coupable de discrimination raciale en ce qui a trait à l'avancement et à l'embauchage de minorités raciales dans la catégorie de la direction. Nous avons établi tout au long des délibérations que diverses pratiques d'embauchage et d'avancement allaient à l'encontre de l'équilibre racial au sein de l'effectif. Nous avons obtenu une ordonnance du tribunal qui s'appliquera pour les prochaines années et qui dispose que Santé Canada doit revoir ses pratiques d'embauchage et d'avancement afin de promouvoir un certain nombre de personnes aux groupes de relève et à la catégorie de la direction, lorsque ces dernières ont les compétences requises. Il doit aussi entreprendre d'autres initiatives.

Un tribunal a aussi statué, dans deux cas différents, que des personnes n'avaient pas obtenu de postes à Santé Canada parce qu'elles avaient été victimes de discrimination raciale et nous leur avons obtenu un poste.

En ce qui a trait au tribunal, la commission n'a pas chômé. Si vous jetez un coup d'oeil au *Canadian Human Rights Reporter*, vous découvrirez que les plus grandes victoires en matière de discrimination raciale au Canada ont été gagnées par la Commission canadienne des droits de la personne à commencer par un cas que certains sénateurs connaissent peut-être, l'affaire *Chander-Grover c. le Conseil national de recherche* qui a fait époque en matière de lutte contre la discrimination raciale.

La commission a aussi été occupée au sein de la collectivité en essayant d'établir des relations avec des organisations communautaires, de contrôler les activités des fanatiques et des racistes au sein de la collectivité et enfin, de travailler avec les groupes communautaires pour fournir l'information et l'aide.

Laissez-moi vous donner un exemple des résultats de ce genre d'activités communautaires axées sur la lutte contre le racisme. Nous trouvons que les racistes invétérés au Canada, ceux qui se regroupent, ne ménagent pas leurs efforts pour essayer de recruter les jeunes. De concert avec une organisation communautaire de Winnipeg, nous avons donc mis au point un jeu sur Internet à l'intention des jeunes, en supposant qu'ils utilisent beaucoup plus Internet que la plupart des personnes assises autour de cette table sont susceptibles de le faire et que nous pouvons les informer sur le racisme de cette manière. Nous avons consacré nos ressources à la création et à la promotion du jeu intitulé «Faites disparaître l'hydre de la haine». Il est possible d'avoir accès à notre site Web et de jouer au jeu de l'hydre qui sert à renseigner les jeunes sur l'étendue et la nature des activités racistes au Canada de même que sur les mythes et les faits, si vous voulez, dont ils devraient être conscients pour mieux réagir aux supplications d'organisations comme le Heritage Front et d'autres qui essaient de les attirer dans leurs rangs.

La commission ne se terre pas dans ses bureaux ni ne consacre pas tout son temps à la paperasserie. Nous sommes présents dans la collectivité en ne ménageant pas nos efforts, qu'il s'agisse de promotion, d'activités de recherche et, au besoin, de poursuites devant les tribunaux, pour régler le problème du racisme.

Having said that, we are a very, very small player in a much larger universe. There are other federal departments. There is the new federal centre, and a great variety of provincial agencies are also involved. The last aspect of our work is to try to coordinate our activities with others. When you do that, you realize that we are a very small player in a much larger universe in terms of anti-racism activity.

The Chairman: I was going to ask a question or two, but the time is going on and we do have some committee business to cover before we leave. I would like to thank you, Ms Falardeau-Ramsay and Mr. Pentney, for appearing before us. We will certainly give full consideration to what you have said.

Committee members, one of the first things we have to do is consider a draft budget. The figures for it are not a great deal different from last year's budget. Following through all the same items, the amount for professional services and services such as videoconferences has been increased to \$10,000; the amount for legal counsel has been increased, as well.

Senator Nolin: Is that \$10,000 limited to videoconferences or is it for things "such as"?

The Chairman: "Such as."

Senator Nolin: So that would include communication services?

The Chairman: That is right, if we are dealing with a bill and must hear from someone who cannot be here.

Senator Nolin: That is fine, but if we want communication services, we are going to —

The Chairman: If we need a consultant.

Senator Nolin: We are going to take the money from professional services?

The Chairman: That is right.

Senator Nolin: You assume that \$10,000 will be enough?

The Chairman: That is what I have been told.

Senator Gigantès: That seems excessively modest, if they keep sending us things at the present speed and volume.

Senator Nolin: Madam Chairman, Internal Economy has an emergency fund from which it will give you the money if you need it fast.

The Chairman: We have increased the budget on legal counsel from last year to provide ourselves with a cushion in case we need outside legal counsel.

Membership and registration is the same. Meals have been increased by \$1,500. If we are going to have the time slot on Thursday morning starting at 10:45 a.m. and going through to 1:00 p.m., it is quite likely that we will have to eat while we are having the meeting. If we are going to continue meetings on

Cela dit, nous ne pesons pas lourd dans un univers beaucoup plus vaste. Il y a d'autres ministères gouvernementaux. Il y a le nouveau centre fédéral et un large éventail d'organismes provinciaux qui sont aussi parties prenantes. Le dernier aspect de notre travail consiste à essayer de coordonner nos activités avec celles des autres parties. C'est là où nous nous rendons compte que notre intervention dans la lutte contre le racisme est très limitée dans un univers beaucoup plus vaste.

La présidente: J'allais poser une ou deux questions mais le temps passe et il nous faut discuter de certaines activités du comité avant de lever la séance. J'aimerais vous remercier, madame Falardeau-Ramsay et monsieur Pentney, d'être venus aujourd'hui. Nous allons à coup sûr tenir compte de ce que vous nous avez dit.

Membres du comité, nous devons tout d'abord examiner une ébauche de budget. Les chiffres qui y figurent sont à peu de choses près les mêmes que ceux du budget de l'an dernier. Le montant indiqué pour les services professionnels et autres tels que vidéoconférences a été porté à 10 000 \$. Il en va de même pour celui du conseiller juridique.

Le sénateur Nolin: Ce montant de 10 000 \$ se limite-t-il aux vidéoconférences ou englobe-t-il aussi d'autres services semblables?

La présidente: D'autres services semblables.

Le sénateur Nolin: Cela inclurait donc les services de communication?

La présidente: C'est exact, si nous étudions un projet de loi et que nous devons entendre une personne qui ne peut venir sur place.

Le sénateur Nolin: C'est bien, mais si nous voulons des services de communication, nous allons...

La présidente: Si nous avons besoin d'un consultant.

Le sénateur Nolin: Nous allons prendre l'argent des services professionnels?

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Et vous pensez que 10 000 \$ suffiront.

La présidente: C'est ce qu'on m'a dit.

Le sénateur Gigantès: Cela semble plus que modeste si l'on continue de faire appel à nous au rythme et au volume actuels.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, la Régie interne dispose d'un fond d'urgence dans lequel elle puisera l'argent si nous en avons besoin rapidement.

La présidente: Nous avons augmenté le budget relatif au conseiller juridique par rapport à l'année dernière pour nous donner une marge de sécurité s'il nous faut faire appel à des conseillers juridiques de l'extérieur.

Il en va de même pour les frais d'inscription. Nous avons haussé de 1 500 \$ le montant attribué pour les repas. Si nous devons continuer de nous réunir le jeudi matin à compter de 10 h 45 et poursuivre jusqu'à 13 heures, il nous faudra probablement manger pendant la réunion. Si nous continuons à

Wednesday that carry on through, we will occasionally have to provide food.

Senator Nolin: We do not have the budget for witnesses yet, but we will have that number when we report at the end of the year, and we will know how much the committee has cost.

The Chairman: That is right. The first part of the budget under Professional and Other Services has gone up from \$14,300 last year to \$22,900 this year. We are building in a cushion for these extra costs that we perceive.

Travel expenses remain the same.

Senator Gigantès: Madam Chairman, there is a reference to two persons at two conferences times \$1,000. Who are these two persons and they will go to what conferences?

The Chairman: This is for members of the committee or the staff to be sent to conferences regarding committee-type work. For example, if there was a conference in Washington that related to the work of our staff and would benefit us, this would cover the expense of attending that.

Senator Gigantès: If you are sending them to Washington for a week, \$1,000 is nothing. I am paying \$52 a night for a flea pad called Days Inn. The walls are peeling.

The Chairman: We do not send our staff off to live in luxury. We send them off to live in flea pads.

We have built in a cushion this year for other expenditures, but mainly for the purchase of books and periodicals. We are providing 12 copies of the Criminal Code and 12 Constitutions in order that every member of the committee will have a copy. This is the major extra expense.

The total of \$31,400 seems to me to be very reasonable. Could I have a motion to approve that?

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators? Carried. I will make the presentation to Internal Economy.

At the moment, Senator Gigantès is acting in place of Senator Lewis on the steering committee, and there may be times when Senator Cogger cannot be here. We should agree, or have a motion to the effect, that Senator Nolin will stand in as a deputy for Senator Cogger.

Senator Gigantès: I so move.

The Chairman: Honourable senators, as you know, Bill C-13 came to us today, and the House leader, Mr. Boudria, has made himself available to the committee to be heard tomorrow morning; however, he can only do that for a very short time beginning at 10:30, rather than at 10:45, so with your approval we will meet here tomorrow morning at 10:30 to call in Mr. Boudria. Because no further witnesses are available for tomorrow on Bill S-5, we

tenir le mercredi des réunions qui se prolongent, nous aurons besoin à l'occasion de servir un repas.

Le sénateur Nolin: Nous n'avons pas encore le budget pour les témoins, mais nous aurons ce chiffre lorsque nous présenterons notre rapport à la fin de l'année. Nous saurons combien cela a coûté au comité.

La présidente: C'est exact. La première partie du budget sous la rubrique Services professionnels et autres est passée de 14 300 \$ qu'elle était l'an dernier, à 22 900 \$ cette année. Nous prévoyons une marge de sécurité pour ces coûts supplémentaires que nous prévoyons.

Les frais de déplacement restent les mêmes.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, il est question de deux personnes qui assisteront à deux conférences fois 1 000 \$. Qui sont ces deux personnes et à quelles conférences assisteront-elles?

La présidente: Ce montant est prévu pour les membres du comité ou les membres du personnel qui seront envoyés à des conférences portant sur le travail qu'accomplissent les comités. Par exemple, ce montant couvrirait les dépenses de notre personnel qui se rendrait à Washington pour assister à une conférence de ce genre qui pourrait leur être utile.

Le sénateur Gigantès: Si nous les envoyons à Washington pour une semaine, 1 000 \$ c'est rien. Je paie 52 \$ la nuit pour une chambre miteuse au Days Inn. La peinture s'écaille sur les murs.

La présidente: Nous n'envoyons pas les membres de notre personnel pour qu'ils vivent dans le luxe. C'est tout ce que nous pouvons leur offrir.

Nous avons prévu une marge de sécurité cette année pour d'autres dépenses, mais surtout pour l'achat de livres et de périodiques. Nous fournissons 12 exemplaires du Code criminel et 12 exemplaires de la Constitution pour que chaque membre du comité en ait un à sa disposition. C'est la principale dépense supplémentaire.

Le total de 31 400 \$ me semble très raisonnable. Puis-je avoir une motion pour approuver le budget?

Le sénateur Nolin: Je le propose.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord? Adoptée. Je soumettrai le budget au comité de la régie interne.

À l'heure actuelle, le sénateur Gigantès remplace le sénateur Lewis au comité de direction et il peut arriver que le sénateur Cogger ne puisse assister aux réunions. Nous devrions nous entendre, ou du moins avoir une motion à cet effet, pour que le sénateur Nolin remplace le sénateur Cogger.

Le sénateur Gigantès: Je le propose.

La présidente: Honorables sénateurs, comme vous le savez, le projet de loi C-13 nous a été remis aujourd'hui et le leader à la Chambre, M. Boudria, s'est mis à notre disposition pour que nous l'entendions demain matin. Il ne peut toutefois nous consacrer qu'un court moment à partir de 10 h 30 et non de 10 h 45. Si vous êtes d'accord nous nous rencontrerons ici demain matin à 10 h 30. Comme aucun autre témoin ne peut se libérer demain

will hear witnesses on Bill C-220 after we have heard from Mr. Boudria.

Senator Nolin: Who are the witnesses for Bill C-220 tomorrow?

The Chairman: Tomorrow we will hear from victims of violence.

Senator Nolin: What type of witnesses are you seeking for Bill C-220? I understand that some departments have asked to appear. Have you sought the advice of constitutional lawyers who are experts in freedom of speech expression?

The Chairman: We have agreed on three or four witnesses to begin with, and then we will carry on with a further list. One group will be a panel of writers, and we will also be hearing from the Justice officials; however, they could not come tomorrow.

The committee adjourned.

relativement au projet de loi C-5, après avoir entendu M. Boudria, nous entendrons des témoins concernant le projet de loi C-220.

Le sénateur Nolin: Quels témoins entendrons-nous demain relativement au projet de loi C-220?

La présidente: Nous entendrons des victimes du crime.

Le sénateur Nolin: Quel genre de témoins cherchez-vous pour le projet de loi C-220? Je crois comprendre que certains ministères ont demandé à comparaître. Avez-vous demandé l'avis d'avocats constitutionnalistes qui sont des spécialistes de la liberté d'expression?

La présidente: Nous nous sommes entendus sur trois ou quatre témoins pour commencer et nous poursuivrons ensuite avec une autre liste. Nous accueillerons d'une part un groupe d'écrivains et, d'autre part, des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice. Ils ne pouvaient toutefois pas venir demain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

Mr. William Pentney, General Counsel, Legal Services
Branch.

Sur le projet de loi S-5:

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

M. William Pentney, avocat général, Direction des services
juridiques.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, November 6, 1997

Issue No. 4

First and last meeting on:
Examination of Bill C-13,
An Act to amend the Parliament of Canada Act

Second Meeting on:
Examination of Bill C-220,
An Act to amend the Criminal Code
and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-13)

APPEARING:
The Honourable Don Boudria, M.P., P.C.
Leader of the Government
in the House of Commons

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 6 novembre 1997

Fascicule n° 4

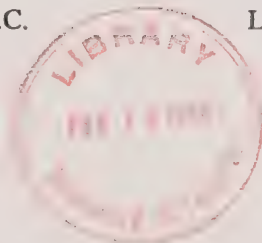
Première et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-13, Loi modifiant la
Loi sur le Parlement du Canada

Deuxième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220,
Loi modifiant le Code criminel et
la Loi sur le droit d'auteur
(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration
d'un acte criminel)

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-13)

COMPARAÎT:
L'honorable Don Boudria, député, c.p.,
leader du gouvernement
à la Chambre des Communes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 5, 1997:

Second reading of Bill C-13, An Act to amend the Parliament of Canada Act.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*L'Acadie-Acadia*), that the Bill be read the second time.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 novembre 1997:

Deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*L'Acadie-Acadia*), que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Stanbury, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 6, 1997
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:35 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Carstairs, Cogger, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson and Watt (9).

Other senators present: The Honourable Senator DeWare (1).

In attendance: Jamie Robertson, Monique Hébert, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 5, 1997, the committee commenced its consideration of Bill C-13, An Act to amend the Parliament of Canada Act.

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, M.P., P.C., Leader of the Government in the House of Commons.

The Chairman made a statement.

Mr. Boudria made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Pearson moved — That Bill C-13 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No. 1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESSES:

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director;

Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of Violence/ Canadian Centre for Missing Children.

Mr. Steve Sullivan and Mr. Gary Rosenfeldt each made a statement.

The witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 novembre 1997
(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carstairs, Cogger, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson et Watt (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur DeWare (1).

Également présents: Jamie Robertson et Monique Hébert, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 novembre 1997, le comité débute son étude du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada.

COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, député, c.p., leader du gouvernement à la Chambre des communes.

La présidente fait une déclaration.

M. Boudria fait une déclaration puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Pearson propose — Que rapport soit fait au Sénat du projet de loi C-13 sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (Voir fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997 pour le texte complet de l'ordre de renvoi)

TÉMOINS:

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif;

M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence/ Centre canadien pour enfants disparus.

M. Steve Sullivan et M. Gary Rosenfeldt font chacun une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

At 11:56 a.m., Senator Nolin took the Chair.

À 11 h 56, le sénateur Nolin occupe le fauteuil.

At 12:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 6, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, An Act to amend the Parliament of Canada Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 5, 1997, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 novembre 1997, étudié le projet de loi et en fait maintenant rapport sans propositions d'amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 6, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-13, to amend the Parliament of Canada Act, and Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 10:35 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, I call this meeting to order. The first item of business on our agenda is consideration of Bill C-13, an Act to Amend the Parliament of Canada Act. We are honoured to have the Honourable Don Boudria here as our witness.

Would you like to proceed, Mr. Boudria.

The Honourable Don Boudria, M.P. P.C., Leader of the Government in the House of Commons: Madam Chairman and honourable senators, I am pleased to be here this morning. I have offered to attend this committee of your honourable house to present to you Bill C-13.

Bill C-13 is a direct result of the configuration of the present House of Commons. As honourable senators will know, as a result of the last election there are now five parties in the House of Commons. Unfortunately, there is no measure in the present Parliament of Canada Act by which the Board of Internal Economy can accommodate five parties. As a result, we have to amend the legislation to ensure that all parties in the House of Commons are represented on the Board of Internal Economy which manages the internal affairs of the House of Commons.

One may question why the precise number of members of the Board of Internal Economy is in the act to begin with; however, it is. Given that it is in the act, the only possible forms of recourse are either to have two parties unrepresented on the board, or the course of action I am presenting to you, which is to amend the Parliament of Canada Act to make room for them.

Honourable senators will know that we have had to make a number of amendments to many things we do in the House of Commons in order to accommodate the five-party situation. They involve adjustments to standing committees, procedures for Question Period, changing of the Standing Orders, and so on.

In spite of the "pizza Parliament" predictions by the media prior to the House sitting, I think it has worked very well overall, thanks to the cooperation of all parties represented in the House of Commons.

[*Translation*]

Honourable senators, the bill before you today proposes to increase the number of members on the Board of Internal Economy by two. Therefore, pursuant to this bill, the Board would consist of five government members, the Speaker of the House,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada, et le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui à 10 h 35 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Le premier point à l'ordre du jour est l'étude du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui l'honorable Don Boudria.

Monsieur Boudria, vous avez la parole.

L'honorable Don Boudria, député, c.p., leader du gouvernement à la Chambre des communes: Madame la présidente et honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici ce matin. Je vous sais gré d'avoir accepté mon offre de venir présenter le projet de loi C-13 aux membres du comité de cette honorable chambre.

Ce projet de loi découle directement de la nouvelle configuration de la Chambre des communes. Les honorables sénateurs savent que la Chambre compte cinq partis depuis les dernières élections. Malheureusement, aucune disposition de la Loi sur le Parlement du Canada ne permet actuellement au Bureau de régie interne de compter dans ses rangs des députés de ces cinq partis. Nous devons donc modifier cette loi pour que tous les partis reconnus à la Chambre des communes soient représentés au Bureau de régie interne, lequel gère les affaires internes de la Chambre.

On peut peut-être se demander pourquoi la loi actuelle précise le nombre exact de membres dont doit être composé le Bureau de régie interne, mais c'est comme ça. Deux choix s'offrent donc à nous: accepter que deux partis ne soient pas représentés au sein du bureau ou modifier la Loi sur le Parlement du Canada pour changer la composition du bureau, solution que je viens vous présenter.

Les honorables sénateurs savent que nous avons dû apporter de nombreuses modifications à la Chambre des communes pour tenir compte de la nouvelle donne parlementaire. Nous avons ainsi notamment modifié les comités permanents, le déroulement de la période des questions et le Règlement.

Contrairement à ce qu'avaient prédit les médias avant la rentrée parlementaire, ce parlement régionalisé fonctionne dans l'ensemble très bien, grâce à la collaboration dont font preuve tous les partis représentés à la Chambre des communes.

[*Français*]

Honorables sénateurs, le projet de loi devant vous aujourd'hui propose d'augmenter de deux le nombre de députés siégeant au Bureau de régie interne. Il y aurait donc, conformément à ce projet de loi, cinq députés représentant le gouvernement, le

the Leader of the Opposition or his nominee and one member representing each party. As there are four opposition parties plus the representative of the Leader of the Opposition, the final tally would be five opposition members, five government members, plus the Speaker of the House of Commons.

As you have undoubtedly noted, the Deputy Speaker of the House of Commons would no longer be a member of the Board of Internal Economy. As a rule, the Deputy Speaker is a government member. He has been replaced by another government member, still with a view to ensuring balanced party representation on the board.

[English]

Finally, because there is no longer a Deputy Speaker on the board, we have included a provision that in the event of the death or resignation of the Speaker of the House of Commons, where there would not be a Speaker, at least one member of the government would be on the board. Otherwise, under this configuration there could be a situation whereby only opposition members constituted a quorum. We had to make special provision for that given the even number of members from the government and the opposition.

That pretty well describes the bill, honourable senators. It may be important for me to indicate to you that the draft bill received the support of all parties in the House of Commons. It was given unanimous passage through all readings in the House in one day. Therefore, it is the clear will of the House of Commons and all parties who are represented in the House.

I am available to answer any questions that Madam Chair or honourable senators would like to ask.

The Chairman: Thank you, Mr. Boudria.

[Translation]

Senator Cogger: Thank you for these explanations, Mr. Boudria. A question was put to the Honourable Senator Carstairs yesterday in the Senate when she tabled this bill. However, she was not able to answer it. The question was as follows: In view of its composition, does the Board have any intention of opening up its meetings to the public?

Mr. Boudria: Bill C-13 makes no provision for this. As you no doubt already know, the Board of Internal Economy is an administrative body and the duly sworn members may not disclose the nature of the board's deliberations. The board designates two spokespersons to comment on the report of its proceedings tabled to the House of Commons.

[English]

The Chairman: If there are no further questions, I should like to say, Mr. Minister, that you have answered our questions and we will take this matter into consideration immediately.

Mr. Boudria: Thank you very much, Madam Chair and honourable senators, for allowing me to be here for this morning's meeting. I was pleased to make the offer to appear, and I think it is important for us to continue the good cooperation that we have

président de la Chambre, le chef de l'opposition ou son délégué et un parlementaire représentant chaque parti. Comme il y a quatre partis de l'opposition, plus le représentant du chef de l'opposition, il y aurait cinq députés de l'opposition, cinq du gouvernement, plus le Président de la Chambre des communes.

Vous avez sans doute noté que le poste de vice-président de la Chambre des communes à titre de membre du Bureau de régie interne la Régie a été éliminé. Le vice-président est habituellement un membre du gouvernement, il a été remplacé par un membre du gouvernement, ceci toujours dans le but de garder l'équilibre des partis au sein de du bureau.

[Traduction]

Finalement, comme le vice-président ne sera plus membre du bureau, nous avons inclus une disposition qui stipule que, en cas de décès ou de démission du Président de la Chambre des communes, le bureau doit compter au moins un membre du parti gouvernemental. Sinon, on pourrait se retrouver dans une situation où le quorum serait uniquement formé de députés de l'opposition. Nous avons dû inclure une disposition particulière à cet égard parce que le nombre de députés provenant du parti gouvernemental est le même que celui des députés provenant de l'opposition.

Honorables sénateurs, cela décrit assez bien le projet de loi. Il importe peut-être que je vous signale que l'avant-projet de loi avait reçu l'appui de tous les partis de la Chambre des communes. Le projet de loi a quant à lui été adopté à l'unanimité pour chaque lecture en un seul jour. En conséquence, il est tout à fait conforme à la volonté de la Chambre des communes et de tous les partis qui y sont représentés.

Je suis prêt à répondre aux questions que madame la présidente ou les honorables sénateurs voudront poser.

La présidente: Merci, monsieur Boudria.

[Français]

Le sénateur Cogger: Je vous remercie pour ces explications, monsieur Boudria. Une question a été posée à l'honorable sénateur Carstairs, hier au Sénat, lorsqu'elle a présenté le projet de loi. Elle n'a cependant pas été en mesure d'y répondre. La question était la suivante: Est-ce que le comité, tel que désormais constitué, a l'intention d'ouvrir ses délibérations au public?

M. Boudria: Il n'y a pas de changement dans le projet de loi C-13 à cet effet. Comme vous le savez sans doute, le Bureau de régie interne est un conseil d'administration dont les membres, dûment assermentés, ne doivent pas divulguer le contenu des délibérations du bureau. Deux porte-parole sont choisis par le bureau pour commenter le compte rendu déposé à la Chambre des communes.

[Traduction]

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier monsieur le ministre d'avoir répondu à nos questions et je puis vous assurer que nous allons étudier cette question immédiatement.

M. Boudria: Merci beaucoup, madame la présidente et honorables sénateurs, de m'avoir accueilli ici ce matin. Je suis heureux que mon offre ait été acceptée et je crois qu'il est important de maintenir la bonne collaboration qui existe entre les

between our two Houses, something I have been personally striving for since I have been in my present position. That is why I offered to come and present the bill before honourable senators this morning. With that, I thank you in advance for the consideration that you will be giving to this bill. I am sure that Members of the House are anxiously awaiting its passage so that those who are effectively disenfranchised right now — the Conservative Party and the New Democratic Party — will be represented duly on the Board of Internal Economy, and hopefully as soon as possible.

The Chairman: Thank you very much.

Colleagues, at this point perhaps someone could move either that the committee proceed to consider the bill and dispense with clause-by-clause study of it or that the bill be reported to the Senate without amendment.

Senator Pearson: I so move, Madam Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. I am sure that Mr. Boudria will be very glad to know that this bill will be reported today to the Senate.

We will now proceed to the consideration of Bill C-220. I would ask our witnesses to join us at the table. I understand that we have Mr. Steve Sullivan and Mr. Gary Rosenfeldt.

Welcome. Normal procedure in this committee is that we now turn the floor over to you. Please proceed.

Mr. Steve Sullivan, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Thank you, Madam Chair. The Canadian Resource Centre for Victims of Crime is a national advocacy group for victims of crime across the country. We work with every major victims' group across the country, including Victims of Violence. We will keep our opening remarks brief so as to entertain any questions honourable senators may have.

Bill C-220 is based on a very simple principle, that is, criminals should not profit from their crimes. It is a principle that is entrenched in the Canadian criminal justice system. It is also a common sense notion that the public supports wholeheartedly.

Bill C-220 addresses the issue of convicted criminals who attempt to profit from their crimes by writing books, selling their stories to media, making videos, and so on.

In essence, Bill C-220 would amend the Criminal Code and the Copyright Act to make the copyright of the story of the offence the property of the Crown. It, in essence, becomes part of the sentence. From what I understand and have read about the bill, the advantage of doing that is that it would allow it to be enforceable outside the country. We can all agree that the biggest threat of movies being made or books being written is from our neighbours to the south rather than in Canada. I do not think that the appetite is as strong here as it is there.

deux Chambres, ce que je m'efforce de faire depuis que j'occupe ce poste. C'est pour cette raison que j'ai offert de venir ici ce matin pour présenter le projet de loi aux honorables sénateurs. Je vous remercie à l'avance de l'attention que vous accorderez à ce projet de loi. Je suis persuadé que les députés attendent avec impatience son adoption afin que ceux qui sont actuellement privés du droit de siéger au bureau — à savoir les députés du Parti conservateur et du Nouveau Parti démocratique — puissent être dûment représentés au Bureau de régie interne dès que possible.

La présidente: Merci beaucoup.

Chers collègues, quelqu'un pourrait peut-être proposer que le comité procède à l'étude du projet de loi et qu'il soit dispensé de l'étude article par article ou que rapport soit fait du projet de loi au Sénat sans amendement.

Le sénateur Pearson: J'en fais la proposition, madame la présidente.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La proposition est adoptée. Je suis persuadée que M. Boudria sera très heureux de savoir que rapport sera fait au Sénat aujourd'hui même de ce projet de loi.

Nous passons maintenant à l'étude du projet de loi C-220. J'inviterais nos témoins à se joindre à nous. Si je ne m'abuse, nous accueillons maintenant M. Steve Sullivan et M. Gary Rosenfeldt.

Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez maintenant la parole.

M. Steve Sullivan, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Merci, madame la présidente. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes est un groupe national qui se fait l'avocat des victimes de crimes. Nous travaillons de concert avec tous les principaux groupes de victimes du pays, y compris Victimes de violence. Notre exposé préliminaire sera bref afin que nous puissions répondre aux questions des honorables sénateurs.

Le projet de loi C-220 repose sur un principe très simple, à savoir que les criminels ne devraient pas tirer profit de leurs crimes. Ce principe est inscrit dans le système de justice pénal canadien. C'est également un raisonnement sensé qui recueille un vaste appui au sein de la population.

Le projet de loi C-220 aborde le problème des criminels déclarés coupables qui tentent de tirer profit de leurs crimes notamment en écrivant un livre, en vendant leur histoire aux médias ou en faisant une bande vidéo.

Le projet de loi C-220 modifierait essentiellement le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur de façon à ce que le droit d'auteur sur une oeuvre liée à une infraction appartienne désormais à la Couronne. Le droit d'auteur ferait dorénavant partie de la peine infligée. Si j'ai bien compris et d'après mes lectures sur le projet de loi, cette mesure législative présente l'avantage d'être applicable à l'extérieur du pays. Nous convenons tous que le risque de voir un film ou de lire un livre de cette sorte vient surtout de nos voisins du Sud. Je ne crois pas que les

Many legitimate concerns have been raised about Bill C-220. We will try to address some of them today.

The most controversial issue is that it may violate section 2(b) of the Charter, which is a right guaranteed to us all, the right of freedom of expression. We do not think that Bill C-220 violates that right in any way. There is nothing in the Charter that says that freedom of expression is based on profit. Nothing in Bill C-220 says that people convicted of any crime cannot tell their story. It simply says they will not be able to profit from the telling of that story.

However, the notion that it does violate that section has continued to be raised. I note that in recent newspaper articles, one of the concerns remains that it will violate section 2(b) of the Charter. It is important to recognize that our Criminal Code already has sections in it which state that freedom of expression is limited. We have obscenity laws and laws dealing with undue exploitation of sex and violence. People cannot write about those things. We have laws about child pornography. We place limits on what people can write when it involves stories about children involved in sex. You cannot yell "fire" in a crowded room because it is dangerous. We place those limits on freedom of expression because they are reasonable. We have weighed the interests of both sides — freedom of expression versus the benefit to society — and we have decided certain things cannot be said. We also have hate propaganda laws.

It is important to keep in mind that we have already limits on freedom of expression, and they are reasonable limits. We argue that if the committee finds that this in any way violates section 2(b), then it is a reasonable violation. We argue that it is not a violation because it does not prevent people from expressing themselves.

Another concern is whether the proceeds of crime sections of the Criminal Code are limited to being directly or indirectly from the commission of a crime. The profits sought under Bill C-220 are derived from a legitimate act, which is writing a book, telling a story or selling movie rights. We argue, however, that you cannot write the book about a crime if you have not committed the crime. Therefore, there is a direct or indirect connection to the commission of the crime and the writing of the book or the telling of the story.

Others have raised concerns that this bill goes too far in that it extends beyond a person's sentence. It is, in essence, a life-time prohibition on profiting. That is true, but if we accept the principle that people cannot profit from their crimes, then that means they cannot profit whether they are in prison, whether their sentence has expired or 50 years after. If you accept that basic principle, then I hope you would agree that people should not ever profit from their crimes.

Canadiens raffolent autant de ce genre d'histoire que les Américains.

De nombreuses craintes légitimes ont été formulées au sujet du projet de loi C-220. Nous tenterons de dissiper quelques-unes d'entre elles aujourd'hui.

Le principal sujet de controverse, c'est que cette mesure législative pourrait violer l'alinéa 2b) de la Charte, qui garantit à tous la liberté d'expression. Nous ne croyons pas que le projet de loi C-220 viole ce droit en aucune façon. Rien dans la Charte ne précise que la liberté d'expression repose sur des profits. Rien dans le projet de loi C-220 ne précise qu'une personne déclarée coupable d'un crime ne peut raconter son histoire. Cette mesure législative précise simplement que ces personnes ne pourront tirer profit d'une telle activité.

Toutefois, la crainte que le projet de loi viole cet article continue d'être formulée. De récents articles de journaux démontrent que cette violation possible de l'alinéa 2b) de la Charte en préoccupe encore certains. Il importe de reconnaître que le Code criminel comporte déjà des articles qui restreignent la liberté d'expression. Nous avons des lois contre le matériel obscène et d'autres qui interdisent l'exploitation indue des choses sexuelles et de la violence. Les gens ne peuvent rien écrire à ce sujet. Nous avons des lois qui interdisent la pornographie juvénile. Nous limitons ce que les gens peuvent écrire sur des activités sexuelles qui mettent en cause des enfants. On ne peut pas crier «Au feu» dans une salle comble, parce que ce serait dangereux. Nous imposons certaines limites à la liberté d'expression parce qu'elles sont raisonnables. Nous avons examiné les deux côtés de la médaille — la liberté d'expression et l'intérêt de la société — et nous avons décidé que certaines choses ne pouvaient être dites. Nous avons également des lois interdisant la propagande haineuse.

Il faut se rappeler que nous avons déjà imposé des limites raisonnables à la liberté d'expression. Si le comité juge que cette mesure législative viole d'une façon quelconque l'alinéa 2b), nous soutenons qu'il s'agirait d'une violation raisonnable. Nous sommes toutefois d'avis qu'il ne s'agit pas d'une violation, parce que le projet de loi n'empêche personne de s'exprimer.

Certains se demandent si les articles du Code criminel relatifs aux produits de la criminalité se limitent directement ou indirectement à la perpétration d'un crime. Les profits visés par le projet de loi C-220 découlent d'un acte légitime, à savoir écrire un livre, raconter une histoire ou vendre des droits cinématographiques. Nous affirmons cependant qu'une personne ne peut écrire un livre sur un crime si elle ne l'a pas commis. En conséquence, il y a un lien direct ou indirect entre la perpétration d'un crime et le fait d'écrire un livre ou de raconter son déroulement.

D'autres se sont dit préoccupés par le fait que le projet de loi va trop loin, car il s'ajoute à la peine prononcée contre une personne reconnue coupable. Celle-ci est essentiellement assujettie à une interdiction perpétuelle. C'est exact, mais si nous appuyons le principe selon lequel une personne ne peut tirer profit de son crime, ce principe s'applique pendant son séjour en prison, après ce séjour et 50 ans plus tard. Si vous acceptez ce principe fondamental, vous conviendrez qu'une personne reconnue coupable ne doit jamais profiter de son crime.

Mr. Rosenfeldt will probably address the issue of the protection that this bill would offer to victims of crime. He can do so more eloquently than I can. For those of you who do not know, his son was one of the 11 children murdered by Clifford Olson. I will leave that part of our discussion to him.

I know that this committee has raised particular concerns about people who have been convicted of very serious crimes who are innocent and who, later, have found out that our system has failed them. The names of Donald Marshall, Guy Paul Morin and David Milgaard come to mind.

I would argue that those individuals would not have been prevented from writing a book or profiting from it. If Guy Paul Morin had written a book while in jail still under the assumption he was guilty, he would have written, I assume, a book about what it felt like to be wrongly convicted. He would have written a book about his trial and the atrocities that he felt took place. He would have written a book about what it was like to be in prison and to be an innocent man. He could not have written a book about what it felt like to kill Christine Jessop, for example, because he did not do it. His book would not have been based substantially on the murder of Christine Jessop because he had not taken part in it.

People who are serving sentences or who have been convicted of crimes of which they are not guilty could write a book about their experiences yet not be captured by this bill. The same could be said for a convicted robber, for example, who writes a book about his life. Perhaps he had a bad childhood which led to certain things that he did in his life. If he had mentioned or made passing reference to his crimes, it would not be picked up by this bill because it has to be substantially based on the offence for which he was convicted. If, for example, a convicted armed robber writes a book about his life, his experience in prison, how he has changed his behaviour and how he has rehabilitated himself, he would not be captured by this bill.

What we have to remember when we are talking about Bill C-220 is that it takes aim at works based substantially on an actual crime. There have been recent articles in the paper, ones which I think have been rather misleading, about legitimate authors who write books about high profile criminal cases. Kirk Makin wrote an excellent book about Guy Paul Morin. I have read it a couple of times. Michael Harris recently wrote an article about this issue. I do not think the intent of the bill is to prevent people from telling the stories of crimes such as those. I argue that it does not.

However, if you find the bill is too broad in the sense that it might prevent people like Kirk Makin from writing a book about a Guy Paul Morin case, then amendments can be made to allow for that. I think he probably could write the book any way.

The other issue which was raised is the issue of collaboration. Could Kirk Makin have collaborated with Guy Paul Morin? I think he could have done that and made money from it. I do not think Guy Paul Morin could have done so. I probably should not use Guy Paul Morin because we addressed the issue of him being innocent. If Kirk Makin collaborated with Paul Bernardo to write

M. Rosenfeldt parlera probablement de la protection que ce projet de loi offrira aux victimes de crimes. Il peut le faire avec plus d'éloquence que moi. Pour ceux d'entre vous qui ne le sauraient pas, son fils était l'un des 11 enfants assassinés par Clifford Olson. Je lui laisserai cette partie de la discussion.

Je sais que ce comité s'est intéressé au cas des personnes déclarées coupables d'un crime très grave qui sont par la suite innocentées. On pense évidemment à Donald Marshall, à Guy Paul Morin et à David Milgaard.

Je vous répondrais que ces personnes auraient pu écrire un livre ou en tirer profit. Si Guy Paul Morin avait écrit un livre pendant son séjour en prison alors qu'on le pensait encore coupable, je présume qu'il aurait écrit un livre clamant son innocence. Il aurait parlé de son procès et des moments terribles qu'il a vécus. Il aurait parlé du séjour en prison d'un homme innocent. Il n'aurait pu écrire un livre sur ce qu'il a ressenti en tuant Christine Jessop, par exemple, parce qu'il ne l'a pas tuée. Son livre n'aurait donc pu correspondre essentiellement au meurtre de Christine Jessop parce qu'il n'y a pas participé.

Les personnes qui purgent leur peine ou qui ont été déclarées coupables et qui n'ont pas commis ce crime pourraient écrire un livre sur leur expérience sans être visées par ce projet de loi. On pourrait dire la même chose d'un voleur qui écrirait un livre racontant sa vie. Il a peut-être eu une enfance malheureuse qui l'a incité à poser certains gestes. S'il ne faisait que mentionner ses crimes, il ne serait pas visé par ce projet de loi parce que son histoire ne correspondrait pas essentiellement à l'infraction dont il a été reconnu coupable. Si, par exemple, une personne déclarée coupable d'un vol à main armée écrivait un livre sur sa vie, son expérience carcérale, son changement de comportement et sa réadaptation, il ne serait pas visé par ce projet de loi.

Ce dont il faut se rappeler quand on parle du projet de loi C-220, c'est qu'il concerne les oeuvres qui correspondent essentiellement à un crime réel. Certains articles de journaux récents, parfois plutôt trompeurs, ont été publiés au sujet d'auteurs qui écrivent un livre sur des affaires criminelles notoires. Kirk Makin a écrit un excellent livre sur Guy Paul Morin. Je l'ai lu une ou deux fois. Michael Harris vient d'écrire un article à ce sujet. Je ne crois pas que le projet de loi ait pour but d'empêcher les gens d'écrire ce genre d'histoires. Je soutiens que ce n'est pas son but.

Toutefois, si vous croyez que ce projet de loi a une portée trop vaste parce qu'il pourrait empêcher quelqu'un comme Kirk Makin d'écrire un livre sur l'affaire Guy Paul Morin, des modifications en ce sens pourraient être apportées. Je pense que Kirk Makin pourrait de toute façon écrire son livre.

La collaboration dont il est question dans le projet de loi a également suscité une certaine controverse. Kirk Makin aurait-il pu collaborer avec Guy Paul Morin? Je crois qu'il aurait pu le faire et tirer profit de son oeuvre. Par contre, je ne crois pas que Guy Paul Morin aurait pu le faire. Je ne devrais probablement pas prendre l'exemple de Guy Paul Morin, parce qu'il a été innocenté.

a book, for example, I do not think Mr. Bernardo would be able to benefit under this bill.

Keep in mind what "collaboration" means. It does not mean going into a prison and interviewing someone and saying, "Tell me what happened." As I understand it, collaborating is two people working together on a project. That does not mean you read transcripts from a trial and then talk to someone for a couple of hours. Collaboration is a very complete partnership. None of the people to whom Mr. Harris, and others, refer in their articles have collaborated with any of the offenders about whom they have written about.

The other serious concern that this committee had was with family members. We testified on this bill when it was numbered C-205. At that time, we raised concerns because we thought the bill was somewhat broad in that it might prevent someone who was an incest survivor, for example, who was related to the offender but who was also the victim from telling about such crimes. Before the bill was amended, that person would not have been able to write a book and profit from her legitimate experiences as an incest survivor because she was related to the offender. That issue was addressed appropriately at the committee stage.

I have read the transcript of your committee's proceedings when Mr. Wappel appeared here before you. The issue still seems to be how we can prevent family members from writing books. They are not the offenders. If the son of a man who killed his wife wanted to write a book and had talked to his father about it, that is not collaboration. Mr. Wappel's bill attempts to prevent offenders from simply using the names of family members as authors of the book to get around the bill and profit that way. That provision could be tightened up to ensure that legitimate people who want to write books about their father, for example, who killed their mother should not be stopped from doing so. Mr. Wappel's bill is aimed at the actual offender.

This process is a healthy one in that you can look at this bill and hear witnesses like myself, Mr. Rosenfeldt and others from the writers' organizations and, hopefully, make it better. I say that assuming we all agree — and I hope we do — about the basic principle behind the bill. If you start at the principle that criminals should not profit from crime, you can work within the bill itself and make it better. If there are provisions about which you have concerns and if it is too broad, then you can simply narrow them. For example, an offender who is serving a sentence and who has written a book with particularly strong artistic merit could apply to a court to be exempted from the provisions of Mr. Wappel's bill.

Perhaps the Criminal Code definition of the word "obscenity" could be tightened to read, "the dominant characteristic of which is the undue exploitation of...." Perhaps those words or something similar could be used.

Si Kirk Makin collaborait par exemple avec Paul Bernardo pour écrire un livre, je ne crois pas que le projet de loi permettrait à M. Bernardo de tirer profit de cette oeuvre.

Pensons à ce que veut dire le mot «collaboration». Cela ne signifie pas qu'un auteur se rend dans une prison pour interviewer un détenu et lui demander ce qui s'est passé. À mon avis, pour collaborer, deux personnes doivent travailler ensemble au même projet. Cela ne signifie pas que vous lisez les comptes rendus d'un procès et parlez à l'auteur du crime pendant une ou deux heures. La collaboration est un partenariat très complet. Aucun des auteurs auxquels M. Harris et les autres font référence dans leurs articles n'a collaboré avec le contrevenant au sujet duquel ils ont écrit.

Le comité s'est aussi vivement intéressé à la situation des membres de la famille d'un criminel. Quand nous avons témoigné lorsque le projet de loi portait le numéro C-205, nous avons émis des réserves parce que nous trouvions que le projet de loi risquait d'empêcher une personne, par exemple une victime d'inceste, ayant un lien de parenté avec le contrevenant tout en étant sa victime de parler de ces crimes. Avant que le projet de loi ne soit modifié, cette personne n'aurait pu écrire un livre ni tirer profit de son expérience comme victime d'inceste parce qu'elle avait un lien de parenté avec le contrevenant. Ce problème a toutefois été résolu de façon appropriée à l'étape de l'étude en comité.

J'ai lu le compte rendu des délibérations de votre comité quand vous avez accueilli M. Wappel. La question qui semble demeurer est la suivante: comment pouvons-nous empêcher les membres de la famille d'un criminel d'écrire un livre? Ce ne sont pas eux les fautifs. Si le fils d'un homme qui a tué sa femme veut écrire un livre à ce sujet et en a parlé à son père, il ne s'agit pas d'une collaboration. Le projet de loi de M. Wappel tente d'empêcher les contrevenants d'utiliser tout simplement les noms des membres de leur famille comme auteur d'une oeuvre pour contourner le projet de loi et tirer profit de leur crime. Cette disposition pourrait être renforcée pour nous assurer qu'une personne désirant écrire par exemple un livre sur son père, qui a tué sa mère, pourrait le faire. Le projet de loi de M. Wappel vise le contrevenant.

La démarche que vous avez adoptée est saine, parce qu'elle vous permet d'examiner ce projet de loi et d'entendre des témoins comme moi-même, M. Rosenfeldt et des représentants d'associations d'écrivains pour l'améliorer. Je dis cela parce que je présume que nous acceptons tous le principe fondamental sur lequel repose le projet de loi. Si vous êtes d'accord avec le principe que les criminels ne devraient pas tirer profit de leurs crimes, vous pouvez partir du projet de loi et l'améliorer. Si certaines dispositions vous préoccupent et si vous jugez que sa portée est trop vaste, vous pouvez tout simplement le modifier. Ainsi, un détenu qui a écrit un livre dans lequel il fait preuve d'un talent artistique particulier pourrait se présenter devant les tribunaux pour demander de ne pas être assujéti au projet de loi de M. Wappel.

La définition que le Code criminel donne au mot «obscénité» pourrait peut-être être renforcée pour préciser: «dont une caractéristique dominante est l'exploitation indue...». Une formulation de ce genre pourrait être utilisée.

The point I am trying to make with the members of the committee is that the principle is sound. If you find it is too broad, if you have particular concerns about the way the bill might affect family members, then those issues can be addressed. This is a principle that is supported by Canadians. It is one that at least in principle representatives of the Department of Justice supported. They were working, and I think they still are, with the provinces to enact legislation like this.

Once you accept the fact that the principle is a simple one, that is, criminals should not profit from their crimes, we can begin to work together to make this bill even better, if that is possible.

I would like to turn the floor over to Mr. Rosenfeldt who will address issues with which he has a lot of experience, that is, being the father of a boy who has murdered by Clifford Olson. He can tell you in a particularly poignant way what it feels like to be, at times, exploited by offenders.

Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of Violence/Canadian Centre for Missing Children: Honourable senators, I wish to thank you for your time and for your concern with regard to this issue and for the speed in which this committee has decided to look at it.

It is very much a pleasure to be here today. I am the Executive Director of the Victims of Violence, which is a national organization dedicated to the improvement of the situation of crime victims in Canada. Some 16 years ago I began working with Victims of Violence and victims of violent crime throughout all of Canada. This issue of criminals profiting from crime and Tom Wappel's bill is something that Victims of Violence as a national organization has supported since its inception.

Mr. Sullivan presented the arguments in support of the bill on behalf of the Resource Centre for Victims of Crime. We are here to support those arguments. As Mr. Sullivan mentioned, I am here today to speak as the parent of a murdered child. I would like to relay to you, if I can, the difficulty that we as parents of one of Olson's victims have had to deal with throughout the last 16 years. I will not take much of your time.

I am sure many of you are familiar with what happened. Shortly after our son and the other 10 children were murdered, there were rumours in Canada throughout the media that the killer had also been paid \$100,000 for revealing the locations of the bodies of his victims. It horrified most Canadians to believe that the RCMP and the Attorney General of British Columbia at the time had actually paid a killer. As a result, we found out later that we had to sue civilly to try to recover the money. It was a long, drawn-out process that took years.

The case went to court. We hired a team of lawyers. We received tremendous cooperation from the RCMP and from individuals involved in the payment of the money to Olson. Their concern, too, was that this killer was actually profiting from the deaths of our children. There has been a lot of misunderstanding

Ce que j'essaie de dire aux membres du comité, c'est que le principe est juste. Si vous trouvez que le projet de loi a une portée trop vaste, si vous craignez qu'il nuise aux membres de la famille d'un criminel, vous devez le modifier. La population canadienne appuie le principe sur lequel repose le projet de loi. Les représentants du ministère de la Justice l'appuient également, du moins en théorie. Ils collaboraient, et je crois qu'ils collaborent toujours, avec les provinces pour qu'elles adoptent une loi en ce sens.

À partir du moment où ce principe très simple est accepté, à savoir que les criminels ne devraient pas pouvoir tirer profit de leurs crimes, nous pouvons commencer à travailler ensemble pour améliorer ce projet de loi, si c'est possible.

J'aimerais maintenant céder la parole à M. Rosenfeldt qui va vous parler de son expérience en tant que père d'un garçon qui a été tué par Clifford Olson. Il peut vous expliquer d'une manière très émouvante comment on se sent quand on est exploité par des criminels.

M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence/Centre canadien pour enfants disparus: Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de l'intérêt que vous portez à cette question, et aussi de la priorité que vous lui donnez.

C'est un grand plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui. Je suis le directeur exécutif de Victimes de violence, une association nationale vouée à l'amélioration de la situation des victimes de crimes au Canada. Il y a 16 ans, j'ai commencé à travailler avec l'association et les victimes de crimes violents de toutes les régions du Canada. Nous sommes contre l'idée que les criminels puissent tirer profit de leurs crimes, et nous appuyons depuis le début, en tant qu'organisme national, le projet de loi de Tom Wappel.

M. Sullivan a présenté les arguments en faveur du projet de loi au nom du Centre de ressources pour les victimes de crimes. Nous appuyons ces arguments. Comme l'a mentionné M. Sullivan, je suis ici aujourd'hui en ma qualité de parent d'un enfant qui a été assassiné. J'aimerais vous faire part des problèmes auxquels nous avons dû faire face au cours des 16 dernières années en tant que parents d'une des victimes de Clifford Olson. Je ne prendrai pas trop de votre temps.

Je suis certain que vous êtes nombreux à connaître les faits. Peu de temps après le meurtre de notre fils et de 10 autres enfants, les médias ont commencé à dire que l'assassin avait reçu 100 000 \$ pour dévoiler l'endroit où se trouvaient les corps des victimes. La plupart des Canadiens ont été choqués d'apprendre que la GRC et que le procureur général de la Colombie-Britannique de l'époque avaient versé de l'argent à un tueur. Nous avons appris plus tard que nous devions intenter des poursuites au civil si nous voulions essayer de récupérer l'argent. Ce fut un processus long et laborieux qui s'est échelonné sur plusieurs années.

Les tribunaux ont été saisis de l'affaire. Nous avons embauché une équipe d'avocats. Nous avons reçu beaucoup d'aide des membres de la GRC et des particuliers qui ont négocié le versement de cette somme à Olson. Ils étaient eux aussi préoccupés par le fait que ce tueur tirait profit du meurtre de nos

with regard to the payment of the money over the years and it has been discussed many times whether or not he should have been given the money. There are arguments both for and against. The biggest problem we had is that no one discussed the issue with us and we found out about it from the media. As parents we were concerned, along with the other families of Olson's victims, that the bodies of those children who had not been found should be found. The bottom line is that we were concerned that this man be convicted of his crimes. It aided in the conviction of Clifford Olson because he did point out the locations of the bodies. He could not argue that he had not killed the children.

Our complaint was never with the RCMP in handing him the money or with the attorney general. It became a problem when the Attorney General of British Columbia lied to the media and told them that no money had been given to Clifford Olson. That ended his political career. It was a lie that incensed the Canadian public. Basically, from the time this horror began, we, as parents, were told that it is public policy in Canada that criminals do not profit from crime.

Over the last 15 years, we found out that public policy is different from what actually happens in Canada. This is the horrific part because we have had to deal not only with the loss of a child, along with other parents, but also with the fact that Clifford Olson profited from his crimes. He actually benefited from the deaths of our children! It has been horrific for us, as parents and as family members, first, to have to deal with the murder of our child, the loss and grieving for the loss of our child and, second, to turn around and have to cope with the fact that the murderer profited and continues to profit from his crimes.

We then sued civilly. The case went to court and we won. The money was to be taken from him but we did not want any part of it — I should make that very clear. There was talk at the time that it should go into victims' programs but I do not know of a victims' program in Canada that would want that blood money. Victims of Violence would not want that blood money. Our intention from the very beginning was to turn the money back to the government with a notation that in the future we did not want to see criminals profiting from their crimes.

We won our case. It then went to appeal. Olson won on appeal and then it went to the Supreme Court of Canada. My wife and I are still paying off the legal expenses incurred from that lawsuit. We have not fully paid them at this point. This is what it has cost us as parents of one of his victims.

It is worse than that and it has become worse than that over the years. At that point, had Olson been put into a cell and remained quiet throughout all these years, we might have been able to cope with the loss of our child and to grieve our loss properly. However, we have had to deal with this man continuously over the last number of years inflicting further pain and punishment upon us as his victims.

enfants. Il y a eu beaucoup de malentendus au fil des ans entourant cette affaire, et la question de savoir si l'argent aurait dû être versé a suscité de nombreux débats. Les opinions à ce sujet sont partagées. En ce qui nous concerne, nous avons du mal à accepter que personne n'en avait discuté avec nous et que nous avons été mis au courant des faits par les médias. En tant que parents, nous voulions savoir, tout comme les autres familles des victimes d'Olson, où étaient cachés les corps des enfants qui n'avaient pas encore été trouvés. En fait, nous voulions que cet homme soit reconnu coupable de ses crimes. Et en nous indiquant le lieu où se trouvaient les corps, Clifford Olson ne pouvait prétendre qu'il n'avait pas tué les enfants.

Nous n'en voulions pas à la GRC d'avoir versé l'argent à Olson, ou au procureur général. Toutefois, la situation s'est compliquée lorsque le procureur général de la Colombie-Britannique a déclaré aux médias que Clifford Olson n'avait pas reçu d'argent. Ce mensonge a mis fin à sa carrière politique et révolté la population canadienne. Nous nous sommes fait dire dès le début de cette sordide histoire que le Canada interdisait aux criminels de tirer profit de leurs crimes.

Au cours des 15 dernières années, nous avons constaté qu'il y a une grande différence entre la politique officielle et ce qui se passe dans les faits. C'est cela qui est le plus difficile à accepter, parce que nous avons dû composer non seulement avec la perte d'un enfant, tout comme d'autres parents, mais aussi avec le fait que Clifford Olson tire profit de ses crimes. Il a tiré profit de la mort de nos enfants! Il est très douloureux pour nous, en tant que parents et membres d'une famille, d'abord, de composer avec le meurtre de notre enfant, sa disparition et la peine que cela suscite et, ensuite, d'accepter le fait que le tueur tire profit de ses crimes.

Nous avons donc intenté une poursuite au civil. Les tribunaux ont été saisis de l'affaire et nous avons eu gain de cause. Nous allions récupérer cet argent, mais nous n'en voulions absolument pas — j'insiste là-dessus. On avait pensé, à l'époque, donner l'argent aux organismes qui viennent en aide aux victimes de crimes, mais je ne connais personne au Canada qui voudrait de cet argent teinté de sang. Les Victimes de violence n'en veulent pas. Notre intention, dès le début, était de remettre cet argent au gouvernement en lui faisant bien comprendre que, à l'avenir, nous ne voulions pas que des criminels tirent profit de leurs crimes.

Les tribunaux ont tranché en notre faveur. L'affaire a été portée en appel. Olson a obtenu gain de cause et le dossier a été renvoyé à la Cour suprême du Canada. Mon épouse et moi n'avons pas encore fini de payer les frais d'avocat associés à cette poursuite. Voilà ce qui nous avons dû subir en tant que parents d'une de ses victimes.

La situation n'a fait que s'aggraver au fil des ans. Si Olson était resté enfermé dans sa cellule et s'il avait gardé silence pendant toutes ces années, nous aurions peut-être été en mesure de vivre notre deuil en toute quiétude. Toutefois, nous avons dû lutter contre lui sans arrêt au cours des dernières années, ce qui n'a fait qu'ajouter à notre peine et à notre souffrance.

To give you a few examples, we have known for years that he has been writing books. Parts of his manuscript have surfaced at different times. I have not made an effort to track down those manuscripts, but we have heard all sorts of rumours and stories about them.

A number of years ago the warden of Prince Albert Penitentiary, Jim O'Sullivan, signed a contract with Clifford Olson. The two agreed to produce a series of 12 two-hour videos in which he would read his book. We are told that the warden took part because he wanted to provide these videos to the RCMP for research on serial killers. If that is so we would ask: Why does a warden sign a contract with a convicted killer and copyright it? It has been copyrighted in both the warden's name and Clifford Olson's name.

What has transpired over the years since we found out about this is that five of the videotapes have been taken out of the prison by Olson's lawyer, Robert Shantz, in Mapleridge, B.C. This man has five, two-hour videos. Over the last few years, Clifford Olson has been offering these videos for sale to the public. John Nunziata, Member of Parliament, has promotional material that has been mailed to him by Clifford Olson. In the bottom of one letter he sent to John Nunziata he said, "Send me \$300 and I will send you five of the videotapes in which I describe the sex acts and the murders."

We have fought for the last number of years, along with the assistance of the Canadian Police Association and the Victims Resource Centre, to obtain copies of these videotapes but we have had a difficult time obtaining them other than by paying the killer the \$300 which he asks. They are still for sale. We have simply refused to purchase them because we would be allowing him, once again, to profit from the murder of our children.

Please remember that Clifford Olson's only claim to fame in this world is that he committed 11 murders. Without that, no one would be interested in videotaping him and/or trying to sell copies of the videotapes that he has made.

Last August, during Olson's section 745 hearing in Vancouver, the RCMP historical division came to us. They have copies of these videotapes. They offered us an opportunity to view any parts of the videotapes that we wanted to see. We went with a number of RCMP officers and viewed portions of the videotapes that related to the murder of our son. It was a very difficult and traumatic experience. Mr. Sullivan was also there. We sat through this video. It is extremely difficult to describe these videotapes that this man is selling. In the videotapes, he calmly sits in front of a video camera and gives instructions to people. He says, "If you want to abduct and murder a child, this is the way I did it and these are the mistakes I made." It is a how-to manual on how to abduct and murder children. It is for sale in Canada today. You can send \$300 to Robert Shantz, Olson's lawyer, and you will receive five videotapes in the mail.

Par exemple, nous savons depuis des années qu'il écrit des livres. Nous avons eu, à l'occasion, quelques échos de son contenu. Je n'ai jamais essayé de mettre la main sur les manuscrits, mais nous avons entendu toutes sortes de rumeurs et d'histoires à leur sujet.

Il y a plusieurs années, le directeur du pénitencier de Prince Albert, Jim O'Sullivan, a signé un contrat avec Clifford Olson. Les deux ont convenu de réaliser 12 vidéos de deux heures chacun au cours desquels il ferait la lecture de son livre. On nous a dit que le directeur avait conclu cette entente parce qu'il voulait fournir les vidéos à la GRC, qui effectuait une étude sur les tueurs en série. Si tel est le cas, nous sommes en droit de poser la question suivante: dans quel but un directeur accepte-t-il de signer un contrat avec un criminel reconnu et de se réserver les droits d'auteur? Les droits d'auteur appartiennent en fait au directeur et à Clifford Olson.

Nous avons appris au fil des ans que l'avocat d'Olson, Robert Shantz, a sorti cinq vidéos de la prison de Mapleridge, en Colombie-Britannique. Cet homme a en sa possession cinq vidéos de deux heures chacun. Au cours des dernières années, Clifford Olson a essayé de vendre ces vidéos au public. Le député John Nunziata a reçu du matériel promotionnel de Clifford Olson. Au bas d'une de ses lettres, Olson dit: «Pour 300 \$, vous pourrez obtenir cinq vidéos dans lesquels je décris les actes sexuels et les meurtres que j'ai commis».

Nous essayons depuis quelques années, avec l'aide de l'Association canadienne des policiers et du Centre de ressources pour les victimes, de mettre la main sur ces vidéos. Mais la seule façon dont nous pouvons les obtenir, c'est en versant 300 \$ au tueur. Ces vidéos sont toujours en vente. Nous refusons tout simplement de les acheter, parce qu'en acceptant de payer pour ces vidéos, nous lui permettrions de tirer encore une fois profit du meurtre de nos enfants.

Il ne faut pas oublier que Clifford Olson doit sa notoriété aux onze meurtres qu'il a commis. Autrement, personne ne serait intéressé à enregistrer son récit sur vidéo ou à vendre des copies de celui-ci.

En août dernier, quand Olson a eu droit à une audience aux termes de l'article 745 du Code criminel, à Vancouver, la direction de la documentation de la GRC a communiqué avec nous. Elle possède des copies de ces vidéos, et elle voulait nous donner l'occasion de les visionner. Nous avons donc regardé, en compagnie de plusieurs agents de la GRC, les parties des vidéos où il raconte le meurtre de notre fils. Ce fut une expérience très difficile et traumatisante. M. Sullivan était également présent. Nous avons visionné les vidéos. Il est très difficile de les décrire. Olson est assis calmement devant la caméra et donne des instructions aux gens. Il dit: «Si vous voulez enlever et tuer un enfant, voici comment il faut faire et voici les erreurs que j'ai commises.» C'est un guide sur la façon de kidnapper et de tuer des enfants. On vidéo est en vente aujourd'hui au Canada. Si vous envoyez 300 \$ à Robert Shantz, l'avocat d'Olson, vous allez recevoir cinq vidéos par le courrier.

I have a serious problem with that. We have gone through the provisions of privacy legislation and through every possible means imaginable to have those videotapes taken away from Olson and/or his lawyer, but Olson is protected. He has the right to produce these manuals on how to kill children and promote, advertise and sell them with the profits going to him.

Another thing Olson has done over the last few years, something which he publicly promotes, is publish serial killer trading cards. This was discussed before this committee a few years ago.

These are trading cards with pictures of people such as Clifford Olson, John Wayne Gacy and Paul Bernardo. These are trading cards similar to those of hockey players which used to come with bubble gum. There were 100,000 of these serial killer trading cards with Olson's picture and information about him that were printed and distributed in the United States and Canada. A number of other groups, including ours, attempted to try to stop these things from coming into Canada a few years ago.

Olson's promotional material outlines that if you send him one of the cards he will sign it for \$8 U.S. or \$10 Canadian. It is a promotional package that he offers. His signature on the card supposedly increases the card's value.

Senator Gigantès: That is sick.

Mr. Rosenfeldt: I agree, senator. From our point of view, as a victim of one of his heinous crimes, we know that he has continued from the time he has been put in prison to promote and sell these materials. I do not know how much money Clifford Olson makes in these endeavours. However, whether he makes \$8 U.S., \$10 Canadian or if he is selling a package of videotapes for \$300 I find it abhorrent that this man can continue to profit from the murder of our son.

This issue has meant so much to us over the years. In 1985, we wrote to the Government of Canada expressing that our concern was with the payment of the money to Olson. My wife and myself felt so strongly about this issue that we went to the United Nations with the assistance of the Government of Canada at our own expense to discuss this issue.

In 1985, the Honourable Joe Clark made arrangements for us to meet with the committee of social and economic affairs of the United Nations in New York. We travelled from Edmonton, Alberta and we made a presentation to the committee.

We told them our personal experience. We asked the United Nations to direct their member states to embark upon legislation which would prevent criminals profiting from their crimes. Nothing really came of it. We were told we had to go to Europe and speak before the whole committee. However, we did not have the resources to do that.

The fact that this committee is having this discussion today means a great deal to me. As parents of a murdered child, it has been very difficult to deal with this issue all of these years. We have attempted for the last 15 years to have this issue brought before the House of Commons.

J'ai beaucoup de mal à accepter cela. Nous avons invoqué toutes les dispositions de la loi sur la protection des renseignements personnels et utilisé tous les moyens possibles et imaginables pour faire saisir ces vidéos, mais Olson est protégé. Il a le droit de produire ces guides, d'en faire la promotion, de les vendre et de garder les profits.

Olson a lancé un autre produit sur le marché au cours des dernières années: des cartes de tueurs en série. Il en a déjà été question devant le comité, il y a quelques années.

Ce sont des cartes sur lesquelles on peut voir la photo, par exemple, de Clifford Olson, John Wayne Gacy et Paul Bernardo. Ces cartes ressemblent aux cartes de hockey que l'on trouvait dans les emballages de gomme à mâcher. Au total, 100 000 cartes avec la photo d'Olson ont été imprimées et distribuées au Canada et aux États-Unis. Plusieurs groupes, dont le nôtre, ont essayé d'empêcher la vente de ces cartes au Canada, il y a quelques années.

Dans son matériel promotionnel, Olson précise que si vous lui envoyez une des cartes, il va la signer pour 8 \$ US ou 10 \$ CAN. Cela fait partie de l'emballage promotionnel. Sa signature augmente, paraît-il, la valeur de la carte.

Le sénateur Gigantès: C'est dégoûtant.

M. Rosenfeldt: Je suis d'accord avec vous, sénateur. En tant que victimes d'un de ces crimes abominables, nous savons qu'il continue, depuis son incarcération, à promouvoir la vente de ces cartes. Je ne sais pas combien d'argent cela lui rapporte. Toutefois, qu'il gagne 8 \$ US ou 10 \$ CAN, ou qu'il vende des vidéos pour 300 \$, l'idée que cet homme puisse continuer de tirer profit du meurtre de notre fils me répugne.

Cette cause nous tient à coeur depuis des années. En 1985, mon épouse et moi avons écrit au gouvernement du Canada pour dénoncer le fait qu'on avait versé de l'argent à Olson. Nous nous sommes même rendus à nos frais aux Nations Unies, avec l'aide du gouvernement canadien, pour discuter de cette question.

En 1985, l'honorable Joe Clark a fait des arrangements pour que nous puissions rencontrer le comité des affaires sociales et économiques des Nations Unies, à New York. Nous sommes partis d'Edmonton, en Alberta, pour rencontrer le comité.

Nous lui avons fait part de notre expérience personnelle. Nous avons demandé aux Nations Unies d'encourager les pays membres à adopter une loi qui empêcherait les criminels de tirer profit de leurs crimes. Rien n'a été fait. On nous a dit que nous devions nous rendre en Europe et nous adresser au comité plénier. Or, nous ne pouvions pas le faire, faute d'argent.

Le fait que nous ayons cette discussion aujourd'hui veut dire beaucoup pour moi. En tant que parents d'un enfant qui a été assassiné, nous avons eu beaucoup de mal à composer avec cette situation pendant toutes ces années. Nous avons essayé pendant 15 ans de saisir la Chambre de ce dossier.

I am here today to ask you to give serious consideration to this bill, not because of what it has done to me or what it might prevent from doing to myself and my family in the future. My concern is with other victims of crime. There will be other Clifford Olsons. We know the families of Bernardo's victims.

There are two murders a day in this country. We deal with hundreds of these people regularly on a continuing basis. My concern as a parent is that I do not want to see another family endure the torture that we have endured since our son was taken from us 16 years ago.

Thank you.

Mr. Sullivan: Honourable senators, I should like to read a brief statement from Mrs. Mahaffy who was unable to be here this morning. She states:

Criminals or their families and friends should not be able to enjoy the financial benefits which arise solely from their criminal behaviour. At the risk of sounding trite, Crime Should Not Pay.

By allowing the criminals to tell or write their stories for profit, who is benefited and who is harmed?

The offenders are being benefiting and the victims are harmed again and again. However, even though victims are revictimized, victims are not asking for the offenders' freedom of expression to be denied in this Bill. This Bill is clearly only affecting the criminals' ability to make money from their criminal acts, not their freedom of expression or the public's interest in the story.

Victims are sadly revictimized either way.

Victims are abhorred to think criminals could make money when as a result of the same crimes many many victims have become financially unstable.

Surely you will not grant offenders the right to commit further atrocities by profiting from their crimes, whether it be in or outside of Canada.

My daughter, Leslie Mahaffy, was murdered for the entertainment of her killers only. I do not want her murderers, or any murderers to be able to profit from their horrendous crimes.

Please stop the exploitation of Canadians by criminals, by supporting this principled and necessary Bill brought before you by Tom Wappel and the House of Commons. Thank you.

We would be pleased at this time to respond to any questions honourable senators may have.

The Chairman: Thank you very much. Before I ask for questions from the floor, I wish to tell you, Mr. Rosenfeldt, that I found your presentation very moving. One of the things of which I

Je vous demande aujourd'hui d'apporter toute votre attention à ce projet de loi, non pas à cause de ce que j'ai vécu ou des souffrances qu'il pourra nous épargner, à moi et à ma famille, dans les années à venir. Je pense surtout aux autres victimes d'actes criminels. Il y aura d'autres Clifford Olson. Nous connaissons les familles des victimes de Bernardo.

Il y a deux meurtres qui sont commis tous les jours au Canada. Nous faisons affaire sans arrêt avec des centaines de criminels. En tant que parent, je ne veux pas qu'une autre famille souffre comme nous avons souffert depuis la disparition de notre fils, il y a 16 ans.

Merci.

M. Sullivan: Honorables sénateurs, j'aimerais vous lire une brève déclaration de Mme Mahaffy, qui ne pouvait se joindre à nous ce matin. Voici ce qu'elle dit:

Les criminels ou leurs familles et amis ne devraient pas avoir le droit de tirer profit des crimes que ces personnes ont commis. Pour reprendre un vieil adage, le crime ne devrait pas être payant.

En permettant aux criminels de raconter ou d'écrire leur histoire pour en tirer un gain, qui en profite et qui en souffre?

Ce sont les criminels qui en profitent et les victimes qui en souffrent. Toutefois, les victimes, même si elles revivent leur peine à nouveau, ne demandent pas qu'on prive les criminels de leur liberté d'expression dans ce projet de loi. Cette mesure vise uniquement à empêcher les criminels de tirer profit de leurs actes criminels. Elle ne porte aucunement atteinte à leur liberté d'expression ou au droit du public de savoir.

D'une façon ou d'une autre, les victimes vont malheureusement revivre leur peine à nouveau.

Les victimes trouvent répugnante l'idée que les criminels puissent tirer profit de leurs crimes, alors que bon nombre d'entre elles se sont retrouvées aux prises avec de sérieux problèmes financiers par suite de ces crimes.

Vous ne pouvez accorder aux criminels le droit de commettre d'autres atrocités en tirant profit de leurs crimes, que ce soit au Canada ou à l'étranger.

Ma fille, Leslie Mahaffy, a été tuée par plaisir. Je ne veux pas que ses meurtriers, ou n'importe quel autre meurtrier, puissent tirer profit de leurs crimes horribles.

Je vous demande de mettre un terme à l'exploitation dont font l'objet les Canadiens en appuyant les principes qui sous-tendent ce projet de loi qu'ont déposé Tom Wappel et la Chambre des communes. Merci.

Nous sommes prêts à répondre aux questions des honorables sénateurs.

La présidente: Merci beaucoup. Avant de passer aux questions, je tiens à vous dire, monsieur Rosenfeldt, que j'ai trouvé votre exposé très émouvant. Je tiens aussi à préciser que nous ne

want to make absolutely sure when this hearing is adjourned today is that we do not leave you with any false hopes that Mr. Wappel's bill will apply to Clifford Olson.

Mr. Rosenfeldt: I am aware of that.

The Chairman: Unfortunately, this bill will not and could not be made retroactive. Unfortunately, the Bernardos of this world and the Olsons of this world will carry on as they are now doing.

Mr. Rosenfeldt: I am aware of that Madam Chair, and I appreciate that.

People have often asked me why we do this. We have been through a significant amount of pain as a result of the murder of our child. We may not be able to prevent that from happening in the future. However, our concern is that other people do not have to go through the same horrific pain that we have had to endure as a result of this man attempting to profit from his crimes.

Before we get to questions, one thing I neglected to mention is that this thing has become so absurd that Clifford Olson now promotes himself as "The Beast of British Columbia" in all of his promotional material in an attempt to make himself more notorious so that he can make more profit as a result.

Clifford Olson is resolved to the fact that he will spend the rest of his life in prison. If, today, he can personally profit and benefit from his crimes, he is willing to call himself "The Beast of British Columbia" when he writes letters.

Senator Gigantès: There is no way we can dispute the principle that criminals should not benefit from their crimes. We are in full agreement with you on that.

The problem with principles is that there are aspects of their application which are clear-cut, such as Mr. Olson. However, I then have concern with two other aspects. One is that if you have not committed the crime you cannot write about it.

In the case of Donald Marshall, he actually saw the crime committed although he did not commit it. This bill would prevent him from writing a book, talking about the crime, describing it and saying that he was innocent. Why should he want to write such a book? To have money to pay for the Clayton Rubys of this world to prove his innocence. That is not an insignificant point.

Another point is that the bill would kick in the minute someone is charged, not convicted. There are many instances of people having been wrongly charged and the charges being later dropped. There are also those who were wrongly convicted, such as Guy Paul Morin, David Milgaard and Donald Marshall. They should not have been charged in the first place. We should cure that. I do not believe that, if I am wrongly charged, I should be considered guilty until I have been convicted.

In terms of being retroactive for Mr. Olson, perhaps we can curb his future activities by saying he does not have access to cards that come in for him to sign.

voulons pas, à la fin de la réunion d'aujourd'hui, que vous pensiez que le projet de loi de M. Wappel s'appliquera à Clifford Olson.

M. Rosenfeldt: J'en suis conscient.

La présidente: Malheureusement, ce projet de loi ne peut avoir un effet rétroactif. Les Bernardo et les Olson de ce monde vont continuer de faire ce qu'ils font présentement.

M. Rosenfeldt: J'en suis conscient, madame la présidente, et je vous remercie de cette précision.

Les gens me demandent souvent pourquoi nous nous donnons tant de mal. Nous avons beaucoup souffert à la suite du meurtre de notre enfant. Nous ne pourrions peut-être pas empêcher que d'autres crimes de ce genre soient commis. Toutefois, nous voulons éviter que d'autres vivent les mêmes souffrances que nous avons connues parce que cet homme cherche à tirer profit de ses crimes.

Pour illustrer à quel point cette affaire est devenue absurde, Clifford Olson se fait maintenant appeler «la bête de la Colombie-Britannique» dans tout son matériel promotionnel dans le but de mieux se faire connaître et de gagner plus d'argent.

Clifford Olson se résout à passer le reste de ses jours en prison. Si, aujourd'hui, il peut bénéficier et tirer avantage de ses crimes, il consent à s'appeler lui-même «la bête de la Colombie-Britannique» lorsqu'il écrit des lettres.

Le sénateur Gigantès: Il n'est pas question que nous contestions le principe voulant que les criminels ne devraient pas être avantagés par leur crime. Nous sommes tout à fait d'accord avec vous là-dessus.

Le problème en ce qui a trait aux principes, c'est que certains aspects de leur application sont clairs et nets, comme pour M. Olson. Cependant, j'ai des réserves à l'égard de deux autres aspects. Premièrement, si vous n'avez pas perpétré le crime, vous ne pouvez écrire à son sujet.

Pour ce qui est de Donald Marshall, il a bel et bien été témoin du crime bien qu'il ne l'ait pas commis. Ce projet de loi l'empêcherait d'écrire un livre, de parler au sujet du crime, de le décrire et de clamer son innocence. Pourquoi devrait-il vouloir écrire un livre de ce genre? Pour amasser l'argent qui servira à payer les Clayton Ruby de ce monde afin de prouver son innocence. C'est un point qui a son importance.

Deuxièmement, il y a le fait que le projet de loi s'appliquerait depuis le dépôt de l'acte d'accusation et non pas de celui où la personne est reconnue coupable. Nombreux sont les gens qui ont été faussement accusés et à l'égard desquels les accusations ont été retirées. Il y a aussi ceux qui ont été reconnus coupables à tort, comme Guy Paul Morin, David Milgaard et Donald Marshall. Les actes d'accusation n'auraient pas dû avoir été déposés au départ. Je ne crois pas, si l'on m'accuse à tort, que je devrais être considéré coupable tant que je n'ai pas été condamné.

Pour ce qui est de l'effet rétroactif en ce qui concerne M. Olson, nous pouvons peut-être refréner ses activités futures en disant qu'il ne peut avoir accès aux cartes qu'on lui envoie pour qu'il les signe.

The two points I mentioned concern me because they go against the presumption of innocence. We must punish the guilty, but we cannot punish the innocent, even temporarily.

Mr. Rosenfeldt: I agree fully, Senator Gigantès. My concern is the whole issue of profit. My response would be that I do not think there is anything in this bill that stops anyone from writing a book.

Senator Gigantès: Steven Truscott was innocent, and the profits from a book written with his collaboration helped free him. Milgaard did not commit the crime, so in that case we have someone who could not write about the crime, as you pointed out, because he did not commit it. However, we have the case of Donald Marshall who was actually present and saw the crime committed. Being convicted, he would not have been allowed to get money from a book to pay for the services of Clayton Ruby.

Mr. Sullivan: It depends on how much of the book is about the murder that he witnessed. If he is writing about the trial, how he felt it was unfair and about what it was like to be in prison as an innocent man wrongly convicted, and as part of that he makes reference to what he witnessed and the murder, I guess a court would have to decide whether the book is based substantially on the crime. How much of the book is about the actual murder? If Mr. Marshall writes about what he saw and it takes one chapter in a 20-chapter book, is that based substantially on the crime? Those are issues the courts will have to interpret if and when this legislation comes before them.

Senator Gigantès: Have you answered the point about the bill kicking in when you are charged?

Mr. Sullivan: That is a strong argument. The argument on the other side would be that, for those people who are charged and are guilty, it would be a window for them to write a quick book and make a lot of money before this law kicked in.

Senator Gigantès: That is what I was saying. An excellent principle often presents problems. Do we have the right to restrict in any way the freedom of a person who has not been convicted in order to restrict the freedom of someone who will surely be convicted?

Mr. Sullivan: It is difficult to determine if anyone will be convicted when charged because everyone is presumed innocent. I do not think it is a question of whether we know someone will be convicted. It is a question for those people who know that they are guilty. Hopefully, they will be convicted. They have that opportunity to make money by selling their story before a conviction. With the person who is charged and who is found not guilty or the charges are dropped any money obtained from such a book could be put into a trust. I guess he could go back when the charges are dropped or after he is found innocent and say, "This money is mine because I am not the guilty party."

Les deux points que j'ai soulevés me préoccupent parce qu'ils vont à l'encontre de la présomption d'innocence. Nous devons punir le coupable, mais nous ne pouvons punir l'innocent, même à titre temporaire.

M. Rosenfeldt: Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur Gigantès. Ce qui m'inquiète, c'est toute la question du profit. Je répondrai à cela que rien dans ce projet de loi n'empêche quiconque d'écrire un livre.

Le sénateur Gigantès: Steven Truscott était innocent et le profit qu'il a tiré d'un livre écrit avec sa collaboration l'a aidé à recouvrer sa liberté. Milgaard n'a pas commis le crime qu'on lui reprochait. Nous avons là quelqu'un qui ne pourrait écrire au sujet du crime, comme vous l'avez dit, parce qu'il ne l'a pas commis. Cependant, il y a le cas de Donald Marshall, qui était bel et bien présent lors de la perpétration du crime et qui a en été témoin. Ayant été condamné, il n'aurait pas eu le droit de tirer avantage d'un livre pour se payer les services de Clayton Ruby.

M. Sullivan: Cela dépend du nombre de pages du livre qu'il consacre au meurtre dont il a été témoin. S'il parle du procès, de l'injustice qu'il a ressentie, de ce qu'il a vécu en prison en tant qu'homme innocent accusé à tort et qu'en passant il parle de ce dont il a été témoin ainsi que du meurtre, je suppose qu'un tribunal devrait alors décider si le livre se fonde en grande partie sur le crime. Combien de pages du livre portent en fait sur le meurtre réel? Si M. Marshall écrit au sujet de ce qu'il a vu et y consacre un chapitre sur 20, peut-on dire que le livre se fonde en grande partie sur le crime? Voilà les points que les tribunaux devront interpréter si cette loi est adoptée.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous répondu à ma question portant sur le fait que le projet de loi s'applique dès le dépôt de l'acte d'accusation?

M. Sullivan: C'est un argument solide. L'argument contraire serait que les personnes qui sont déclarées coupables et qui le sont bel et bien se verraient ainsi offrir l'occasion d'écrire rapidement un livre et de faire beaucoup d'argent avant que cette loi entre en vigueur.

Le sénateur Gigantès: C'est ce que je disais. Un excellent principe comporte souvent des failles. Avons-nous le droit de porter atteinte de quelque manière à la liberté d'une personne qui n'a pas été reconnue coupable afin de limiter celle d'une autre qui le sera à coup sûr?

M. Sullivan: Il est difficile de savoir si une personne sera reconnue coupable lors du dépôt de l'accusation et ce, en raison de la présomption d'innocence. Je ne pense pas que ce soit une question de savoir si une personne sera déclarée coupable. Le problème se pose quand ces personnes savent qu'elles sont coupables. Nous espérons qu'elles seront reconnues coupables. Elles ont eu l'occasion de faire de l'argent en vendant leur histoire avant que cela se produise. Dans le cas d'une personne qui est accusée et qui est déclarée non coupable ou contre qui l'accusation est retirée, l'argent obtenu de la publication d'un livre de ce genre pourrait être placé en fiducie. Je suppose qu'elle pourrait revenir au moment où l'accusation est retirée ou après qu'on a reconnu son innocence et dire: «Cet argent m'appartient parce que je ne suis pas le coupable.»

Senator Gigantès: In the Truscott case, the money was used to help to pay for lawyers.

Mr. Sullivan: I read one book on Mr. Truscott's case. I do not know if it is the only one. Again, it would go back to the same issue as Mr. Guy Paul Morin. Mr. Truscott was not there when Lynn Harper was killed, so he did not write about her murder. He wrote about that night when he was on the bicycle and when he saw her and talked to her. Obviously, he says he did not kill her, so he could not have written about that. The book could still have been written about his claims of innocence.

Mr. Rosenfeldt: This is the most important issue here. If any of these people did not commit the crime, how can they write a book describing the crime?

Senator Gigantès: How do you get around the Donald Marshall case? It gets complicated. Suppose a guilty person says "I am innocent. I witnessed the crime, but I didn't commit it," whereas in fact he did. It is a complicated issue. I cannot vote for a provision of a bill which would allow someone to be at all constrained from the moment that he or she is charged. Being convicted is another matter.

Mr. Rosenfeldt: Do we continue to allow the Clifford Olsons of this world to profit from the deaths of their victims?

Senator Gigantès: On the one side is the terrible thing represented by Clifford Olson. On the other side, you have the terrible thing that is represented by all these people who went to jail for a long time when they were totally innocent and who might have used the proceeds from a book to prove their innocence.

Mr. Rosenfeldt: However, they could not write about the crime if they did not commit it, except possibly Donald Marshall, the one case with which I am familiar.

Senator Gigantès: The Parliament of Canada does not vote in the death penalty because there might be one case in which an innocent man would be killed. I know Clifford Olson has killed 11 innocent children, but can the state kill one innocent man by mistake? We would have killed Donald Marshall, David Milgaard, Guy Paul Morin, Steven Truscott, and many others. I am asking for your help. Suggest something to get us out of that situation.

Mr. Sullivan: You raise difficult questions, senator. Much of it is speculation. I am not an expert on the Donald Marshall case, but I believe there was a book written about him when he was in prison. Is that not correct?

Senator Gigantès: Yes, there was.

Mr. Sullivan: Did he collaborate with the author?

Senator Gigantès: The money did not go to pay for his lawyers.

Mr. Sullivan: If I as an author choose to write a book about someone in prison who I think is innocent, I can write that book

Le sénateur Gigantès: Dans l'affaire Truscott, l'argent a été utilisé pour aider à payer les avocats.

M. Sullivan: J'ai lu un livre sur l'affaire Truscott. Je ne sais pas si c'est le seul qui existe. Une fois de plus, cela nous ramènerait au problème qui s'est posé avec M. Guy Paul Morin. M. Truscott n'était pas là lorsque Lynn Harper a été tuée et n'a donc pas traité du meurtre. Il a écrit sur la nuit en question lorsqu'il se promenait à bicyclette et qu'il a vu la victime et lui a parlé. De toute évidence, il dit qu'il ne l'a pas tuée de sorte qu'il ne pouvait pas écrire à ce sujet. Le livre pourrait quand même avoir été écrit au sujet de ses prétentions à l'innocence.

M. Rosenfeldt: C'est la question la plus importante ici. Si aucune de ces personnes n'a commis le crime, comment peuvent-elle écrire un livre le décrivant?

Le sénateur Gigantès: Que faites-vous dans le cas de Donald Marshall? Cela se complique dans ce cas. Supposons qu'une personne coupable dise: «Je suis innocent. J'ai été témoin du crime, mais je ne l'ai pas commis», alors qu'il en est bel et bien l'auteur. C'est complexe. Je ne peux voter en faveur de la disposition d'un projet de loi qui limite le moins possible quelqu'un à partir du moment où il est accusé. S'il est reconnu coupable, c'est une autre histoire.

M. Rosenfeldt: Allons-nous continuer de permettre aux Clifford Olson de ce monde de profiter de la mort de leurs victimes?

Le sénateur Gigantès: Il y a, d'un côté, l'horreur que représente Clifford Olson et, de l'autre, le drame que vivent tous ceux qui ont purgé de longues peines alors qu'ils étaient tout à fait innocents et qu'ils auraient pu utiliser les profits générés par un livre pour prouver leur innocence.

M. Rosenfeldt: Cependant, ils n'auraient pu écrire au sujet du crime s'ils ne l'avaient pas commis, sauf peut-être Donald Marshall, le seul cas que je connaisse.

Le sénateur Gigantès: Le Parlement du Canada n'adopte pas la peine capitale de peur qu'un innocent soit tué. Je sais que Clifford Olson a tué 11 petits innocents, mais l'État peut-il tuer un innocent par erreur? Nous aurions tué Donald Marshall, David Milgaard, Guy Paul Morin, Steven Truscott et beaucoup d'autres. Je demande votre aide. Proposez quelque chose pour nous tirer de cette situation.

M. Sullivan: Vous soulevez des questions difficiles, monsieur le sénateur. Il y a beaucoup de suppositions là-dedans. Je ne suis pas un spécialiste de l'affaire Donald Marshall, mais je crois qu'un livre a été écrit à son sujet pendant qu'il purgeait sa peine, n'est-ce pas?

Le sénateur Gigantès: Oui, un livre a été publié.

M. Sullivan: A-t-il collaboré avec l'auteur?

Le sénateur Gigantès: L'argent n'a pas servi à payer ses avocats.

M. Sullivan: Si, en tant qu'auteur, je choisissais d'écrire un livre au sujet d'un prisonnier que je crois innocent, je peux le faire

and I can do with my share of the money whatever I want. I could set up a trust fund.

Senator Gigantès: That is what happened in the Truscott case, but the fellow who wrote the book about Marshall kept the money in his own bank account. Do we say to the authors, "If you write a book about a convicted criminal, you also cannot profit from that book"?

Mr. Sullivan: Not at all. I am saying that if I am an author and I believe someone is innocent and I write a book, I have the choice of doing with the money what I wish.

Senator Gigantès: Yes, you do. Many authors will say they have a family to keep and this work is their bread and butter; that they have written the book and they will not pay someone like Mr. Clayton Ruby to liberate Mr. Marshall.

Senator Cogger: Senator Hébert wrote a book entitled, *J'accuse les assassins de Coffin*, but I do not think he ever gave a penny back to the Coffin family. The man was dead 20 years before Senator Hébert wrote that book.

Senator Gigantès: That is irrelevant. What an author does is not touched by this bill, we were told, if they are not family.

Therefore, an innocent person wrongly convicted cannot use proceeds from a book that this innocent person may write to pay for a lawyer to prove his innocence.

Senator Cogger: I want to preface my comments by saying that the jails are full of people who claim they are wrongly convicted. Indeed, it happens in our system of justice that sometimes people are wrongly convicted, but we have no better system. You are innocent until proven guilty. Once you are guilty, you are guilty.

Senator Gigantès: Even if you are innocent?

Senator Cogger: Even if you are innocent, says the failing justice system. Sometimes that happens. However, for the time being, in our system, a guilty party is a guilty party. That is why we have prisons and that is why Clifford Olson is behind bars.

Could you describe briefly both your organizations? I am not clear. Mr. Sullivan represents the Canadian Resource Centre for Victims of Crime and Mr. Rosenfeldt is Executive Director of Victims of Violence. Do you have overlapping memberships?

Mr. Rosenfeldt: No. Victims of Violence is a national organization which has been around since March of 1984. Many families of murder victims and victims of violent crime throughout Canada turn to and become members of our organization.

We are a charitable organization. We do a lot of research work with regard to victims of crime. We have offices here in Ottawa. We have a small staff. We have many students who work with us, such as law graduates. The young lady behind me here has

et je peux aussi disposer à ma guise de l'argent que j'en tirerais. Je pourrais établir un fonds en fidéicommis.

Le sénateur Gigantès: C'est ce qui s'est passé dans l'affaire Truscott, mais le type qui a écrit le livre au sujet de Marshall a gardé l'argent dans son propre compte bancaire. Disons-nous alors aux auteurs: «Si vous écrivez un livre sur un criminel qui a été reconnu coupable, vous ne pouvez bénéficier de la commercialisation de ce livre.»

M. Sullivan: Pas du tout. Je veux dire que si je suis un auteur et que je crois que quelqu'un est innocent et que j'écris un livre à ce sujet, je peux utiliser l'argent comme je le veux.

Le sénateur Gigantès: Effectivement. De nombreux auteurs disent qu'ils ont une famille à entretenir et que leur travail est leur gagne-pain; que ce sont eux qui ont écrit le livre et qu'ils ne paieront pas quelqu'un comme M. Clayton Ruby pour libérer M. Marshall.

Le sénateur Cogger: Le sénateur Hébert a écrit un livre intitulé *J'accuse les assassins de Coffin*, mais je ne crois pas qu'il ait jamais versé un sou à la famille Coffin. L'homme était mort 20 ans avant que le sénateur Hébert écrive ce livre.

Le sénateur Gigantès: Cela n'a rien à voir. D'après ce que l'on nous a dit, les activités d'un auteur ne sont pas visées par ce projet de loi s'il ne s'agit pas d'un membre de la famille.

Par conséquent, une personne innocente condamnée à tort ne peut pas utiliser les produits d'un livre qu'elle peut écrire pour payer un avocat afin qu'il prouve son innocence.

Le sénateur Cogger: Tout d'abord, les prisons sont pleines de gens qui soutiennent avoir été condamnés à tort. Il arrive effectivement que notre système de justice condamne à tort certaines personnes mais nous n'avons pas de meilleur système. Une personne est innocente jusqu'à ce qu'elle soit reconnue coupable. Une fois qu'elle est coupable, elle est coupable.

Le sénateur Gigantès: Même si elle est innocente?

Le sénateur Cogger: Même si elle est innocente. C'est ce que déclare notre système judiciaire malheureusement imparfait. C'est une chose qui arrive. Cependant, pour l'instant, selon notre système, un coupable est un coupable. C'est pourquoi nous avons des prisons et c'est pourquoi Clifford Olson est derrière les barreaux.

Pouvez-vous décrire brièvement vos organisations? Je ne comprends pas très bien. M. Sullivan représente le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et M. Rosenfeldt est directeur exécutif de Victimes de violence. Y a-t-il chevauchement entre ces deux organisations?

M. Rosenfeldt: Non. Victimes de violence est une organisation nationale qui existe depuis mars 1984. Un grand nombre de familles de victimes de meurtres et de victimes de crimes de violence au Canada deviennent membres de notre organisation.

Nous sommes une organisation à but non lucratif. Nous faisons beaucoup d'études sur les victimes de crimes. Nous avons des bureaux ici à Ottawa. Nous avons un petit effectif. De nombreux étudiants travaillent avec nous, entre autres des diplômés en droit.

worked for us for the last year. She is a law graduate of Carleton University.

We have a number of programs that we operate in Canada. We have a Canada-wide, toll-free victim's hot line. We have a Canada-wide, toll-free fax information service for victims of crime.

Senator Cogger: Do you offer therapy and counselling and things of that nature?

Mr. Rosenfeldt: No, we offer support. I have gone into homes after murders and cleaned up blood for families of victims. This is the sort of thing that our members do. We go to court with victims. We are simply there to offer support and assistance. We are not affiliated with the Canadian Resource Centre for Victims of Crime even though we are very familiar with their work. We support their work and what they do for victims of crime in Canada.

Mr. Sullivan: The Canadian Resource Centre for Victims of Crime is a national lobby group on behalf of victims. We work with groups like Mr. Rosenfeldt's across the country — CAVEAT, ACTION, CRY — groups made up of people who have been directly affected by violence and crimes.

We work with them and try to keep them informed of what is happening in Ottawa as far as legislation goes. We try to keep up on all the provincial legislation that is enacted across the country to deal with victims' rights. We help victims at times to get information from Correctional Service Canada or the National Parole Board.

Our group has the same interests as Mr. Rosenfeldt's but we are probably a little more political. We try to have a say in any legislation that is passed that affects victims or potential victims of crime.

Senator Losier-Cool: Do you specify violent crimes?

Mr. Sullivan: The majority of people who come to us are victims of violent crime. There is no hard and fast rule, though.

Senator Cogger: Who funds your organization?

Mr. Sullivan: We are funded, in part, by the Canadian Police Association.

Mr. Rosenfeldt: We are funded solely by the community. We do not accept government funding.

Senator Cogger: From your earlier exposé, I take it that you were unsuccessful in recovering any of the money from Olson.

La jeune femme assise derrière moi travaille pour nous depuis l'année dernière. Elle est diplômée en droit de l'Université Carleton.

Nous avons un certain nombre de programmes en vigueur ici au Canada. Nous avons un service d'écoute téléphonique sans frais pour les victimes dans l'ensemble du Canada. Nous avons un service d'information par télécopieur sans frais dans l'ensemble du Canada pour les victimes de crimes.

Le sénateur Cogger: Offrez-vous de la thérapie, du counselling et des choses de ce genre?

M. Rosenfeldt: Non, nous leur offrons un appui. Je suis allé chez les familles des victimes après des meurtres pour les aider à nettoyer le sang. C'est le genre de choses que font nos membres. Nous accompagnons les victimes au tribunal. Notre rôle est simplement d'offrir du soutien et de l'aide. Nous ne sommes pas affiliés au Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes même si nous connaissons très bien leur travail. Nous appuyons leur travail et ce qu'ils font pour les victimes de crimes au Canada.

M. Sullivan: Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes est un groupe de pression national qui travaille au nom des victimes. Nous travaillons avec des groupes comme celui de M. Rosenfeldt un peu partout au pays — CAVEAT, ACTION, CRY — c'est-à-dire des groupes qui se composent de gens qui ont été directement touchés par la violence et le crime.

Nous travaillons avec eux et nous tâchons de les tenir au courant de ce qui se passe à Ottawa au niveau législatif. Nous tâchons de nous tenir au courant de toutes les lois provinciales adoptées partout au pays qui traitent des droits des victimes. Nous aidons parfois les victimes à obtenir de l'information du Service correctionnel du Canada ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Notre groupe a les mêmes intérêts que celui de M. Rosenfeldt mais nous sommes probablement un peu plus politiques. Nous essayons d'avoir notre mot à dire à propos de toute loi adoptée, susceptible de toucher les victimes ou les victimes éventuelles de crimes.

Le sénateur Losier-Cool: S'agit-il particulièrement de crimes avec violence?

M. Sullivan: La majorité des gens qui s'adressent à nous sont des victimes de crimes de violence. Il n'y a toutefois pas de règle stricte à cet égard.

Le sénateur Cogger: Qui finance votre organisation?

M. Sullivan: Nous sommes financés en partie par l'Association canadienne des policiers.

M. Rosenfeldt: Nous sommes financés uniquement par la communauté. Nous n'acceptons pas d'aide financière du gouvernement.

Le sénateur Cogger: D'après la présentation que vous avez faite plus tôt, j'en déduis que vous n'avez pas réussi à récupérer de l'argent d'Olson.

Mr. Rosenfeldt: Of the initial \$100,000, there was \$55,000 left at the end of the civil suit. That was money that Olson and his lawyers had taken to the Bahamas to get it out of Canada in case we should try to access the money. We were unsuccessful. With regard to where the money was being spent, initially the contract said that Olson's family was to benefit and not him directly. It did not refer to him directly but it was a trust fund set up for his wife and child. Supposedly, that is where the money was to go.

Through investigation we found out that Olson himself was spending the money. He was buying subscriptions to newspapers and magazines from all over the country. He was actually offering at one point that friends of his could go to his lawyer and get airline tickets to visit him in Kingston Penitentiary.

Senator Cogger: Do you know who was paying for his lawyer?

Mr. Rosenfeldt: Legal Aid eventually paid for his lawyer. His lawyer initially took \$10,000 out of the \$100,000 given to Olson via the trust fund. He took the money from the trust fund to pay for his services to Olson.

When we launched the civil suit, his lawyer quickly put the \$10,000 back into the trust fund because he felt it may be considered inappropriate that he was defending Olson with money from the murder of the children.

Senator Cogger: If you were unsuccessful in getting any money, is it because the court said: No way? Or is it because the money fled to the Bahamas and was beyond your reach?

Mr. Rosenfeldt: At one point, Justice Trainor awarded the money to us, but the money was beyond our reach. It had been taken to the Bahamas. The appeal court reversed the decision and gave the money back to Olson, but it never really was intended for him. The initial contract said it was for his wife and child.

Senator Cogger: I want to explain something to you, Mr. Rosenfeldt. I do not want to go over the gory details of this lawsuit with Olson. You are aware that people who oppose Mr. Wappel's bill will argue that Olson should keep his copyright under the name of freedom of expression. If he makes a whole pile of money, let the people sue and recover the money by way of a civil lawsuit for damages or whatever.

I am not a great believer in letting people get away with stuff and trying to catch them later. That also places an undue burden on the victims' families. That was the purpose of my question.

Mr. Rosenfeldt: It is a good point. The reality is that we never did recover any of the money. As I mentioned before, we are still paying off the legal costs of carrying our case to the Supreme Court where it ended up.

Senator Cogger: Was that not just you and Mrs. Rosenfeldt, but all of the victims' families?

M. Rosenfeldt: Sur la somme initiale de 100 000 \$, il restait 55 000 \$ à la fin du procès civil. C'est la somme qu'Olson et ses avocats avaient transférée aux Bahamas pour sortir cet argent du Canada au cas où nous voudrions y avoir accès. Nous n'avons pas réussi. En ce qui concerne la destination de cet argent, au départ le contrat indiquait que la famille d'Olson devait en bénéficier et non pas lui-même directement. Donc, un fonds de fiducie avait été établi pour sa femme et son enfant. Vraisemblablement, l'argent devait être versé dans ce fonds.

À la suite d'une enquête, nous avons constaté que c'était Olson lui-même qui dépensait l'argent. Il achetait des abonnements à des journaux et à des revues d'un peu partout au pays. À un certain moment, il offrait même à ses amis d'aller voir son avocat pour obtenir des billets d'avion afin qu'ils lui rendent visite au pénitencier de Kingston.

Le sénateur Cogger: Savez-vous qui payait son avocat?

M. Rosenfeldt: L'aide juridique a éventuellement payé son avocat. Au début, son avocat avait prélevé 10 000 \$ de la somme de 100 000 \$ versée à Olson par le biais du fonds de fiducie, pour payer ses honoraires.

Lorsque nous avons intenté des poursuites civiles, son avocat a rapidement remis les 10 000 \$ dans le fonds de fiducie parce qu'il estimait qu'il pourrait être mal vu qu'il défende Olson avec de l'argent provenant du meurtre d'enfants.

Le sénateur Cogger: Si vous n'avez pas réussi à obtenir de l'argent, est-ce parce que le tribunal vous a opposé un refus catégorique ou parce que l'argent a été transféré aux Bahamas et que vous n'y aviez pas accès?

M. Rosenfeldt: Le juge Trainor nous a accordé l'argent, mais il nous était impossible d'y avoir accès puisque l'argent avait été transféré aux Bahamas. La cour d'appel a renversé la décision et a remis l'argent à Olson, mais cet argent ne lui a jamais été vraiment destiné. Le contrat initial prévoyait que cet argent était destiné à sa femme et à son enfant.

Le sénateur Cogger: J'aimerais vous expliquer quelque chose, monsieur Rosenfeldt. Je n'ai pas l'intention de reprendre les détails horribles de ce procès contre Olson. Vous savez que les gens qui s'opposent au projet de loi de M. Wappel soutiendront qu'Olson devrait conserver son droit d'auteur au nom de la liberté d'expression. S'il fait plein d'argent, que les gens intentent des poursuites civiles pour récupérer l'argent en réclamant des dommages-intérêts.

Je ne suis pas tellement partisan de laisser les gens s'en tirer à bon compte et d'essayer de les rattraper plus tard, car cela représente aussi un fardeau indu pour les familles de la victime. C'était l'objet de ma question.

M. Rosenfeldt: C'est un bon argument. La réalité est que nous n'avons jamais récupéré le moindre sou. Comme je l'ai déjà mentionné, nous sommes encore en train de payer les frais juridiques que nous avons dû engager pour présenter notre cas à la Cour suprême.

Le sénateur Cogger: Mais ce n'était pas uniquement vous et Mme Rosenfeldt, mais toutes les familles des victimes?

Mr. Rosenfeldt: Eight of the eleven families contributed to the legal costs.

Mr. Sullivan: It is important to realize that these people have suffered enough. Why should we require them to enforce a principle in which we all believe, which is that the criminals should not profit? Frankly, as Mr. Rosenfeldt mentioned, the victims do not want the money. They just do not want the offender to have it either.

Senator Jessiman: I have one question for Mr. Sullivan. I thought you said that earlier in these proceedings amendments had been made that if a family member or a recipient of a beating writes a book in collaboration with the accused, they would not be caught by the bill. The way I read the bill, they would be caught.

Mr. Sullivan: I do not think this bill is in its original form. It has been changed. The issue we raised at the Commons Justice Committee was that of an incest survivor, for example, who wanted to write a book about what her father had done to her, but not in collaboration with the man. As we read the bill previously, she would not have been allowed to do that because she was a family member. We raised that issue, and I think the committee addressed it.

Senator Jessiman: That would not be covered. She could do that.

What would be wrong with the victim, the wife, getting the information from her husband? If she collaborates with him, why should she not be entitled?

Mr. Sullivan: If she is a victim of the beating, I am not quite sure what information she would have to get from her husband. She experienced the beating.

Senator Jessiman: It depends on what the book says.

Mr. Sullivan: I guess it does. In those circumstances, perhaps he should not profit, but if she is the victim as well, then she should be free to profit. If that is a shortcoming of the bill, then I think it is probably one this committee should address.

I think we all agree that victims should not be caught by the bill. It comes down to collaboration — what is collaboration?

Senator Jessiman: My problem with the bill is if members of the family collaborate with the husband to get the facts, they are caught by this bill and cannot profit. I have difficulty with that. I do not have difficulty with the actual person who has committed the crime.

Mr. Sullivan: The purpose of the clause is to catch those situations where the offender says, "I will write the book; put your name on it, and then we will share the profit." It is a balancing of sorts.

Senator Jessiman: This is the law, and you cannot profit from your crime. That is true. Common law provides for that, but you cannot steal money and keep it. If they find it, they can take it

M. Rosenfeldt: Huit des onze familles ont contribué aux frais juridiques.

M. Sullivan: Il est important de se rendre compte que ces gens ont assez souffert. Pourquoi devrions-nous les obliger à appliquer un principe auquel nous croyons tous, à savoir que les criminels ne devraient pas profiter de leurs crimes? En fait, comme M. Rosenfeldt l'a indiqué, les victimes ne veulent pas de cet argent. Ce qu'elles veulent, c'est que le contrevenant n'ait pas accès à cet argent.

Le sénateur Jessiman: J'ai une question pour M. Sullivan. Je croyais que vous aviez dit plus tôt au cours de ces délibérations que des modifications avaient été apportées pour qu'un membre de la famille ou la victime d'une agression qui écrit un livre en collaboration avec l'accusé ne soit pas visé par le projet de loi. Selon mon interprétation du projet de loi, cette personne serait visée.

M. Sullivan: Je ne crois pas qu'il s'agisse de la version originale du projet de loi. Il a été modifié. Devant le comité de la justice de la Chambre des communes, nous avons soulevé le cas d'une survivante d'inceste, par exemple, qui voulait écrire un livre relatant la façon dont son père l'avait traitée, mais pas en collaboration avec lui. Selon l'interprétation du projet de loi tel qu'il était libellé auparavant, elle n'aurait pas été autorisée à le faire parce qu'elle était un membre de la famille. Nous avons signalé ce problème et je pense que le comité y a donné suite.

Le sénateur Jessiman: Donc, elle pourrait écrire son livre.

Quel problème y aurait-il à ce que la victime, l'épouse, obtienne l'information de son mari? Si elle collabore avec lui, pourquoi ne devrait-elle pas y avoir droit?

M. Sullivan: Si elle est celle qui a été battue, je ne suis pas sûr du genre d'information qu'elle pourrait obtenir de son mari. C'est elle qui a été battue.

Le sénateur Jessiman: Cela dépend de la teneur du livre.

M. Sullivan: Sans doute. Dans ces circonstances, peut-être ne devrait-il pas en tirer profit, mais si elle est aussi la victime, alors elle pourrait en tirer profit. S'il s'agit d'une lacune du projet de loi, je pense qu'alors le comité devrait y donner suite.

Nous convenons tous que les victimes ne devraient pas être visées par le projet de loi. Cela revient à de la collaboration — qu'est-ce que la collaboration?

Le sénateur Jessiman: La réserve que m'inspire le projet de loi, c'est que si les membres de la famille collaborent avec le mari pour recueillir les faits, ils sont visés par ce projet de loi et ne peuvent pas en tirer profit. Cela me pose problème. Je n'ai pas d'objection à ce que l'auteur du crime ne puisse pas en tirer profit.

M. Sullivan: Cet article veut prévoir les situations où le contrevenant déclare: «J'écrirai le livre sous ton nom, puis nous partagerons les profits». C'est une façon d'assurer un certain équilibre.

Le sénateur Jessiman: C'est la loi. On ne peut pas tirer profit de son crime. C'est vrai. C'est prévu par la common law, mais vous ne pouvez pas voler de l'argent et le garder. Si on le trouve,

away from you. If you buy a car with that money, they can take that away from you as well.

This is one step along the way. Not 100 per cent of people agree that this should even be here.

Mr. Sullivan: It is not a black and white issue.

Senator Jessiman: I am sympathetic, though.

Mr. Sullivan: There are legitimate arguments on both sides. However, when you accept the principle, I hope you can work within the bill, address those issues, and still keep the principle of the bill.

Senator Pearson: You said that bills are not retroactive. We know that.

Senator Jessiman: They could be. If Parliament decides they want to make them retroactive, they could do so.

Senator Pearson: In this case, it would immediately apply. Surely we are not talking about whether the crime happened in the past. I want to clarify this because I think in this case it would apply to Clifford Olson, as well as anyone else.

Senator Nolin: For future works.

Mr. Rosenfeldt: I hope it would apply, yes, for future works. That would be a great relief to myself and my family.

Senator Pearson: Aside from the issues you have raised, with which we are all extraordinarily sympathetic, have you any idea of the extent to which this is a problem in the Canadian setting? I have a daughter who is a writer, and she does not make any money.

Mr. Sullivan: I do not think this is a huge problem. One of the most positive aspects of the bill is that it is not waiting for this to be a problem.

Senator Pearson: I understand that. I was merely curious.

Mr. Sullivan: It is not a huge problem now in Canada.

Senator Pearson: I am sympathetic on the issue of the serial killer cards. In my last role on the Coalition of the Rights of Children, we denounced serial killer cards, and I think we stopped their sale in Canada.

Mr. Sullivan: The minister of justice of the day, Mr. Rock, put forward a bill that would prevent the sale to kids under 18. I do not think the bill actually passed. They took it back to study it and perhaps to make it broader.

Senator Pearson: I hope those cards are no longer in circulation.

Mr. Sullivan: I do not know.

Mr. Rosenfeldt: As far as I know, they are.

Mr. Sullivan: People will send Mr. Olson a card, and he will autograph it.

on peut vous le prendre. Si vous achetez une voiture avec cet argent, on peut vous la prendre aussi.

C'est un pas dans la bonne direction. Mais il y a bien des gens qui s'y opposent.

M. Sullivan: Le problème n'est pas simple.

Le sénateur Jessiman: Je compatis toutefois.

M. Sullivan: Il y a des arguments légitimes des deux côtés. Cependant, une fois le principe accepté, j'espère que vous pourrez travailler dans les limites du projet de loi, donner suite à ces questions tout en conservant le principe du projet de loi.

Le sénateur Pearson: Vous avez dit que les projets de loi ne sont pas rétroactifs. Nous le savons.

Le sénateur Jessiman: Ils pourraient l'être. Si le Parlement décide de les rendre rétroactifs, il le peut.

Le sénateur Pearson: Dans ce cas, il s'appliquerait immédiatement. Nous ne parlons sûrement pas de crimes qui se sont produits par le passé. Je tiens à préciser ce point car je crois que dans ce cas cette disposition s'appliquerait à Clifford Olson et à n'importe qui d'autre.

Le sénateur Nolin: En ce qui concerne les oeuvres futures.

M. Rosenfeldt: J'espère qu'elle s'appliquerait, effectivement, aux oeuvres futures. Cela serait un grand soulagement pour moi-même et ma famille.

Le sénateur Pearson: Mis à part les questions que vous avez soulevées, et à propos desquelles nous compatissons pleinement, avez-vous une idée de l'ampleur du problème au Canada? J'ai une fille qui est écrivain et qui ne fait pas un sou.

M. Sullivan: Je ne crois qu'il s'agit d'un énorme problème. L'un des aspects les plus positifs du projet de loi, c'est qu'il n'attend pas que cela devienne un problème.

Le sénateur Pearson: Je comprends. Je me posais simplement la question.

M. Sullivan: Ce n'est pas un énorme problème au Canada à l'heure actuelle.

Le sénateur Pearson: Je compatis en ce qui concerne les cartes de tueurs en série. Dans mon dernier rôle au sein de la Coalition pour les droits de l'enfant, nous avons dénoncé les cartes de tueurs en série et je pense que nous avons mis fin à leur vente au Canada.

M. Sullivan: Le ministre de la Justice de l'époque, M. Rock, avait présenté un projet de loi pour empêcher leur vente aux enfants de moins de 18 ans. Je ne crois pas que le projet de loi ait été adopté. Ils l'ont remis à l'étude peut-être pour en élargir la portée.

Le sénateur Pearson: J'espère que ces cartes ont été retirées de la circulation.

M. Sullivan: Je l'ignore.

M. Rosenfeldt: À ma connaissance, elles l'ont été.

M. Sullivan: Les gens enverront une carte à M. Olson qui y inscrira son autographe.

Senator Pearson: There are alternative ways of approaching this issue. You did bring up the current limitations on freedom of expression, such as pornography. Is there any way in which the works or passages of works that describe serious crimes could be considered obscene material? Perhaps we could begin to get at the problem in that way because the material cannot be legally possessed. If it cannot be legally possessed, then clearly it cannot be sold.

Mr. Rosenfeldt: We investigated that aspect with regard to the videotapes that Olson produced. We asked the RCMP to look at them and determine whether they could be declared obscene or if they could even be seized. We went so far as to go to the RCMP in British Columbia and ask them if they could get a search warrant to go in and pick up copies of these videos from Olson's lawyer.

We have been told by experts that even though they talk about the crimes and all the details with regard to the sex acts and the murders — I have seen them and that is what is on them — they do not constitute pornographic material in Canada. We were stymied with that and could not go any further.

Senator Gigantès: Legal and pornographic aside, it is obscene.

Mr. Sullivan: I do not have the Criminal Code in front of me, but I think the wording of the definition of "obscenity" is the exploitation of sex and violence. I do not think the police officers felt it met that definition.

Mr. Rosenfeldt: Yet, I could not sit here in this room today and tell you what is in those videos. It is disgusting.

Senator Gigantès: It is obscene.

Mr. Sullivan: In a common sense definition.

Senator Pearson: The current bill puts the Crown in the invidious position of profiting from works by the copyright provision. Are there other ways we can get at this deplorable situation?

Mr. Rosenfeldt: We have tried, with no success at this point.

Mr. Sullivan: With regard to retroactivity, my understanding of the bill is that the copyright becomes the property of the Crown upon sentence. It is part of the sentence, in effect. I do not think you can go back retroactively and change someone's sentence. That may be an issue. What you are saying is that part of a sentence is the copyright. You do not have the copyright any more.

Senator Pearson: You mean that you do not have the right to copyright.

Mr. Sullivan: You do not own it.

Senator Pearson: Many of these people would not have applied for copyright. Is it not something for which you have to apply?

Mr. Sullivan: I am not sure.

Le sénateur Pearson: Il y a d'autres moyens d'aborder ce problème. Vous avez mentionné les limites actuelles dont fait l'objet la liberté d'expression, comme dans le cas de la pornographie. Les oeuvres ou les passages d'oeuvres qui décrivent des crimes graves ne pourraient-ils pas être considérés comme du matériel obscène? Ce serait peut-être un moyen de s'attaquer à ce problème puisque la possession de ce matériel est illégale. Si la possession de ce matériel est illégale, on ne peut donc pas le vendre.

M. Rosenfeldt: Nous avons enquêté sur cet aspect en ce qui concerne les bandes vidéo réalisées par Olson. Nous avons demandé à la GRC de les examiner et de déterminer si elles pourraient être déclarées obscènes ou si elles pourraient être confisquées. Nous sommes même allés en Colombie-Britannique nous adresser à la GRC pour lui demander si elle pouvait obtenir un mandat de perquisition afin d'aller chez l'avocat de Olson prendre les copies de ces bandes vidéos.

Les spécialistes nous ont dit que même si ces bandes vidéo traitent des crimes et donnent tous les détails concernant les actes sexuels et les meurtres — je les ai visionnées et c'est ce qui s'y trouve — elles ne sont pas considérées comme du matériel pornographique au Canada. Nous nous sommes donc trouvés dans une impasse et il nous a été impossible d'aller plus loin.

Le sénateur Gigantès: Mis à part les aspects légaux et pornographiques, il s'agit de matériel obscène.

M. Sullivan: Je n'ai pas le Code criminel sous les yeux mais je pense que la définition d'«obscénité» est l'exploitation du sexe et de la violence. Je ne crois pas que les policiers considéraient que ce matériel correspondait à cette définition.

M. Rosenfeldt: Pourtant, je ne pourrais pas vous décrire ici aujourd'hui ce que contiennent ces vidéos. C'est dégoûtant.

Le sénateur Gigantès: C'est obscène.

M. Sullivan: Selon une définition de sens commun.

Le sénateur Pearson: Le projet de loi actuel met la Couronne dans la situation odieuse de tirer profit des oeuvres en vertu de la disposition sur le droit d'auteur. Existe-t-il d'autres moyens d'éviter cette situation déplorable?

M. Rosenfeldt: Nous avons essayé, mais sans succès jusqu'à maintenant.

M. Sullivan: En ce qui concerne la rétroactivité, selon mon interprétation du projet de loi, le droit d'auteur devient la propriété de la Couronne au moment de la détermination de la peine. Cela se trouve à faire partie de la peine. Je ne crois pas qu'il soit possible de modifier rétroactivement la peine imposée. Cela pourrait être un problème. Vous voulez dire qu'une partie de la peine consiste à retirer au condamné son droit d'auteur.

Le sénateur Pearson: Vous voulez dire que vous n'avez plus droit au droit d'auteur.

M. Sullivan: Vous n'en êtes plus le détenteur.

Le sénateur Pearson: Beaucoup de ces personnes n'auraient pas demandé le droit d'auteur. Ne faut-il pas le demander?

M. Sullivan: Je n'en suis pas sûr.

Senator Gigantès: You have to apply for copyright to have copyright.

Senator Jessiman: Olson has a certificate indicating he owns it.

Senator Pearson: He owns what?

Senator Jessiman: He has the copyright.

Senator Pearson: To what?

Senator Jessiman: I cannot tell you.

Mr. Sullivan: To the videotapes.

Mr. Rosenfeldt: They are copyrighted.

Senator Jessiman: He had three certificates that were shown to us.

Senator Losier-Cool: My question follows along on Senator Pearson's questions. It relates to killer card collectors.

Clause 1 of the bill refers to the definition of "proceeds of crime" and a work that "recounts or depicts the commission of an actual offence". If on the card there is only the picture of the criminal with a phone number or whatever, there is no offence is there?

Mr. Sullivan: On the back of the cards there is a depiction of the offence. I am not sure whether Mr. Olson informally profiting from the killer cards would be captured by this bill.

Mr. Rosenfeldt: I am not sure either. It is a good point. There is a brief description of the crimes on the back of the cards.

Senator Losier-Cool: Of the presently existing ones. However, people could collect cards without a description of the crime but merely for the picture of the person.

Mr. Rosenfeldt: It probably would not be covered. My point in explaining this to you is that it is only one of the means by which he has been able to profit from the murder of our children. Perhaps it would not stop that particular thing from happening. However, if they do produce a card with only his picture and no description of the murder of my child and other children on it, that would not cause pain for us as victims. The problem we have is with the description of what he did to our children.

Senator Losier-Cool: Could he still make money from the cards?

Mr. Rosenfeldt: Yes, but it would not cause pain and suffering to the victims.

Mr. Sullivan: It is important to realize that the money he is earning from these cards is not paid to him by the company that makes the cards. People who have a fascination with him will send him a card with \$10 and ask him to autograph it. The company making the cards does not have a deal with him to give him a share of the profits. Even if the bill incorporated trading cards, I do not know whether it could cover that situation.

Senator Losier-Cool: Perhaps that is a question we could ask a legal advisor.

Le sénateur Gigantès: Pour obtenir le droit d'auteur, il faut en faire la demande.

Le sénateur Jessiman: Olson possède un certificat qui indique qu'il en est le détenteur.

Le sénateur Pearson: Le détenteur de quoi?

Le sénateur Jessiman: Il détient le droit d'auteur.

Le sénateur Pearson: Sur quoi?

Le sénateur Jessiman: Je l'ignore.

M. Sullivan: Sur les bandes vidéo.

M. Rosenfeldt: Il existe un droit d'auteur sur ces bandes vidéo.

Le sénateur Jessiman: Il avait trois certificats qui nous ont été présentés.

Le sénateur Losier-Cool: Ma question va dans le sens de celles posées par Le sénateur Pearson; elle concerne les collectionneurs de cartes de tueur en série.

L'article 1 du projet de loi donne la définition de «produits de la criminalité» et d'une oeuvre qui «relate ou représente la perpétration d'une infraction réelle». Si sur la carte en question, il n'y a que la photo du criminel et un numéro de téléphone ou quoi que ce soit, il n'y a pas d'infraction, n'est-ce pas?

M. Sullivan: Au verso des cartes, il y a une description du crime. Je ne suis pas sûr que le projet de loi s'appliquerait aux bénéfices informels que M. Olson pourrait recevoir des cartes de tueurs en série.

M. Rosenfeldt: Je n'en suis pas sûr non plus. C'est un bon argument. Il y a une brève description des crimes au verso des cartes.

Le sénateur Losier-Cool: Des cartes qui existent à l'heure actuelle. Cependant, des gens pourraient collectionner des cartes où il n'y a pas de description du crime mais simplement la photo du criminel.

M. Rosenfeldt: Le projet de loi ne viserait probablement pas ce genre de cartes. Je voulais simplement vous expliquer qu'il s'agit de l'un des nombreux moyens par lequel il a réussi à tirer profit du meurtre de nos enfants. Il est possible que le projet de loi ne mette pas fin à ce genre d'activités. Cependant, cela ne nous causerait pas de souffrances à nous les victimes. Ce à quoi nous nous opposons, c'est à la description de ce qu'il a fait à nos enfants.

Le sénateur Losier-Cool: Pourrait-il quand même faire de l'argent grâce à ces cartes?

M. Rosenfeldt: Oui, mais cela ne causerait pas de souffrances et de douleurs aux victimes.

M. Sullivan: Il est important de souligner que l'argent qu'il touche grâce à ces cartes ne lui est pas versé par l'entreprise qui fabrique les cartes. Les gens qui sont fascinés par Olson lui envoient une carte et 10 \$ pour qu'il la signe. L'entreprise qui fabrique les cartes n'a pas de contrat lui accordant une partie des profits. Même si le projet de loi englobait le commerce des cartes, je ne sais pas s'il s'appliquerait à cette situation.

Le sénateur Losier-Cool: C'est peut-être une question que nous devrions poser à un conseiller juridique.

Mr. Rosenfeldt: Some of these criminals can still profit. For instance, in the Jeffrey Dahmer case in the United States, there was recently an auction of his refrigerators, saws and the things he used to keep the bodies of the victims, including the pots in which he cooked them.

This bill would not prevent a murderer from selling his memorabilia from the crime, but we are not asking for that.

Senator Pearson: Would it capture the father who wrote the book about him?

Mr. Sullivan: Possibly.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Chairman*) in the Chair

The Acting Chairman: I recently read in an Ottawa newspaper an open letter by Susan Musgrave. She made two affirmations on which I should like to hear your comments. She said that no publisher will publish a book if the writer is not 100 per cent in control of his or her copyright. What is your comment on that?

Mr. Sullivan: I have never published a book and have no experience in that field. However, if Clifford Olson cannot write a book because he does not have control, so be it.

The Acting Chairman: I ask you that question because, considering section 2(b) of the Charter, we are not saying that he should not write, but that he should not profit from writing. I will get to profit from writing later.

Do you think freedom of expression includes access to the means to disseminate your expression?

Mr. Sullivan: Mr. Olson could write his memoirs and donate them to the National Archives or the National Library. I do not think freedom of expression includes the right to have your work published.

The Acting Chairman: So you think that 2(b) does not extend to the means.

Mr. Sullivan: No.

Senator Gigantès: I think the right of expression has been interpreted by the courts as the right to have a copyright, et cetera. The means are included in the right.

The Acting Chairman: The witness is not an expert in that field. I was just seeking his comment on Ms Musgrave's letter.

Another part of her letter says that writing or speaking about a crime is not in itself a crime in Canada and, therefore, advances or royalties are not proceeds of crime, as Mr. Wappel would have it, but proceeds of writing.

What is your comment on that?

Mr. Sullivan: My reaction to that is that there could be no profits if the crime had not been committed. Mr. Wappel has used the example of someone who takes out a life insurance policy on his wife and then kills her. Collecting on a life insurance policy is

M. Rosenfeldt: Certains de ces criminels peuvent quand même tirer profit de leur crime. Par exemple, dans l'affaire Jeffrey Dahmer aux États-Unis, il y a récemment eu une vente aux enchères de ses réfrigérateurs, de ses scies et autres articles dont il se servait pour conserver le corps des victimes, y compris les marmites dans lesquelles il les faisait cuire.

Ce projet de loi n'empêcherait pas un meurtrier de vendre des souvenirs du crime, mais ce n'est pas ce que nous demandons.

Le sénateur Pearson: Est-ce qu'il viserait le père qui a écrit un livre sur son fils?

M. Sullivan: Peut-être.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: J'ai lu récemment dans un journal d'Ottawa une lettre ouverte de Susan Musgrave. Elle y fait deux déclarations à propos desquelles j'aimerais avoir votre opinion. Elle dit qu'aucun éditeur ne publiera de livres si leur auteur ne contrôle pas entièrement leur droit d'auteur. Qu'en pensez-vous?

M. Sullivan: Je n'ai jamais publié de livre et je n'ai aucune expérience dans ce domaine. Cependant, si Clifford Olson ne peut pas écrire de livre parce qu'il n'a pas le contrôle, je n'y ai aucune objection.

Le président suppléant: Je vous pose cette question parce qu'en raison de l'alinéa 2b) de la Charte, nous ne disons pas qu'il ne devrait pas écrire ce livre mais qu'il ne devrait pas tirer profit de la rédaction de ce livre. J'aborderai ce dernier aspect plus tard.

À votre avis, la liberté d'expression comprend-elle l'accès aux moyens de diffusion de cette expression?

M. Sullivan: M. Olson pourrait écrire ses mémoires et en faire don aux Archives nationales ou à la Bibliothèque nationale. Je ne crois pas que la liberté d'expression comprend le droit de faire publier votre oeuvre.

Le président suppléant: Donc, à votre avis, l'alinéa 2b) ne vise pas les moyens.

M. Sullivan: Non.

Le sénateur Gigantès: Je pense que les tribunaux ont interprété la liberté d'expression comme le droit de détenir un droit d'auteur, et cetera. Les moyens font partie du droit.

Le président suppléant: Le témoin n'est pas un spécialiste en la matière. Je voulais simplement connaître son opinion sur la lettre de Mme Musgrave.

Une autre partie de sa lettre indique que le fait d'écrire ou de parler d'un crime n'est pas en soi un crime au Canada et que par conséquent une avance ou des redevances ne sont pas des produits de la criminalité, comme le laisse entendre M. Wappel, mais les produits de la rédaction d'une oeuvre.

Qu'en pensez-vous?

M. Sullivan: Je pense qu'il ne peut pas y avoir de profit s'il n'y a pas eu de crime. M. Wappel a utilisé l'exemple de quelqu'un qui prend une assurance-vie pour sa femme et qui ensuite la tue. Le fait de toucher l'assurance n'est pas un crime en soi mais le

not a crime, but the murderer cannot do so. He is prohibited from doing so by law. I would apply the same circumstances here. The writing of a book or telling of a story is directly related to the commission of the crime.

Mr. Rosenfeldt: I am not an expert in that area. I have no problem with any convicted murderer writing, although I have a problem with videotapes. The problem is not in the writing; it is in the profit. The criminal can only profit from the description of the crime by dint of the fact that he committed it. This goes back to Senator Gigantès' argument about the innocent people. There may be the odd possible exception, such as Donald Marshall.

My concern is someone writing about the crime that affected the victims, and profiting from that.

The Acting Chairman: Perhaps I should not ask you that question. It is technical and constitutional because it involves a Charter matter.

Your opinion is to the effect that the right to write does not extend to having access to the means to disseminate your writing. It is two different things.

Mr. Rosenfeldt: Yes. It is the profit which is of grave concern to us.

The Acting Chairman: We will probably hear some expert testimony on that, which may contradict you. I have great respect for you. This the first time that we are hearing your difficult story. However, we must take a very surgical approach to it because the court will demolish this law if we pass it without taking the proper approach.

Senator Gigantès: I would like to suggest that if a convicted criminal who claims to be innocent — and Clifford Olson does not claim to be innocent — writes a book, the proceeds of that book should go to a fund from which criminals who claim innocence can draw to pay for lawyers to prove their innocence, and for only that purpose.

That would deal with such people as Guy Paul Morin and David Milgaard. They need high-priced lawyers. They have been convicted and they claim wrongly so. They need legal firepower to prove that it was a wrongful conviction.

Mr. Rosenfeldt: Off the top of my head, I probably would not have a serious problem with that. However, it is not my bill and I am not an expert on this. Mr. Wappel has probably looked at those situations. I am here to present with regard to what criminals profiting does to victims.

Mr. Sullivan: As I mentioned in my brief, perhaps if such people could prove to a court that they have a reasonable case, they could be exempt from this bill for the purpose of paying for lawyers.

Senator Gigantès: The court would probably say exactly what Mr. Cogger said, "You have been found guilty in the lower court. You have been found guilty again on appeal. That is it." As far as the law is concerned, you have been found guilty, period.

meurtrier ne peut pas toucher l'assurance. La loi le lui interdit. Il en serait de même dans ce cas-ci. La rédaction d'un livre ou le récit d'une histoire sont directement liés à la perpétration du crime.

M. Rosenfeldt: Je ne suis pas un spécialiste dans ce domaine. Je n'ai pas d'objection à ce qu'un meurtrier reconnu coupable écrive un livre bien que j'aie une objection en ce qui concerne les bandes vidéo. Le problème n'est pas la rédaction mais le profit. Le criminel peut uniquement tirer profit de la description du crime du fait qu'il l'a commis. Cela revient à l'argument du sénateur Gigantès à propos des personnes innocentes. Il peut y avoir de rares exceptions, comme le cas de Donald Marshall.

Ce qui me préoccupe, c'est que quelqu'un relate le crime subi par les victimes et qu'il en tire profit.

Le président suppléant: Je ne devrais peut-être pas vous poser cette question. Elle est d'ordre technique et constitutionnel parce qu'elle concerne la Charte.

Vous considérez que le droit d'écrire ne comprend pas le droit d'avoir accès aux moyens de diffuser l'oeuvre. Il s'agit de deux choses différentes.

M. Rosenfeldt: Oui. C'est la question de profit qui nous inquiète le plus.

Le président suppléant: Nous entendrons probablement certains témoignages de spécialistes sur la question, qui risquent de vous contredire. J'ai le plus grand respect pour vous. C'est la première fois que nous entendons votre douloureuse histoire. Cependant, nous devons aborder ce projet de loi de façon très clinique car si nous l'adoptons sans avoir procédé de cette manière, les tribunaux démoliront cette loi.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais proposer que si un criminel reconnu coupable qui clame son innocence — et Clifford Olson ne clame pas son innocence — écrit un livre, les produits de ce livre devraient être versés dans un fonds à l'intention des criminels qui clament leur innocence, qui servirait uniquement à payer des avocats chargés de prouver leur innocence.

C'est le genre de fonds qui aiderait des gens comme Guy Paul Morin et David Milgaard, car ils ont besoin des meilleurs avocats et leurs honoraires sont très élevés. Ils soutiennent avoir été condamnés à tort. Ils ont besoin des avocats les plus réputés pour prouver qu'ils ont été condamnés à tort.

M. Rosenfeldt: À première vue, je n'aurais probablement pas d'objection sérieuse à une telle proposition. Cependant, ce n'est pas mon projet de loi et je ne suis pas un spécialiste en la matière. M. Wappel a probablement examiné ces situations. Je suis ici pour vous présenter ce que vivent les victimes lorsqu'on permet aux criminels de tirer profit de leur crime.

M. Sullivan: Comme je l'ai mentionné dans mon mémoire, peut-être si ces personnes pouvaient prouver à un tribunal qu'elles ont des motifs valables, elles pourraient être exemptées de ce projet de loi pour pouvoir se payer les services d'un avocat.

Le sénateur Gigantès: Le tribunal dirait probablement exactement ce que M. Cogger a dit: «Vous avez été reconnu coupable par le tribunal de première instance. Vous avez été de nouveau reconnu coupable par le tribunal d'appel. Cela s'arrête

What I am saying is those who claim they are innocent and who write a book — and they are numerous — should be able to dip into a fund into which the proceeds from the book have gone to pay for lawyers to prove their innocence.

Mr. Rosenfeldt: Senator Gigantès, with all due respect, I still have a difficult time with this because I do not understand how Guy Paul Morin could write about the murder of Christine Jessop if he did not murder her. Do you understand what I am saying?

Senator Gigantès: What about Donald Marshall?

Mr. Rosenfeldt: That is possibly the only exception. He was there at the time that Sandy Seale was killed, yes. How could Donald Marshall, in that one particular case, write a book about the crime itself? I can see where, even with this bill, he could have written about life in prison.

Senator Gigantès: The way this bill is written, it could apply to Guy Paul Morin. The bill is too broad. What I am trying to ask you is: Can we amend the bill so that money can be paid to lawyers, not to the criminal, so that he will never see a penny of that money but he might be able to pay lawyers? It might be all for nothing because the lawyers might not be able to help prove his innocence or it may be finally proven that he is lying and not innocent. He has not touched a penny. It is not his money, nor has it gone to his family.

Mr. Sullivan: Do you not think lawyers are making enough moneys these days?

Senator Gigantès: Six members of my immediate family are lawyers and I will not agree with that proposition.

Senator Jessiman: The Chair, before she left, wanted me to ask whether or not you are familiar with the 1994 legislation in Ontario, the Victims Rights to Proceeds of Crime Act.

Mr. Sullivan: I know of it, yes.

Senator Jessiman: Also, the Uniform Law Conference of Canada has developed model legislation called the Criminals Exploitation of Violent Crime Act, which they adopted at their meeting in August 1997.

Under the Ontario legislation, the proceeds are given to a trustee and the trustee then pays it out to the victims. Under the model legislation, it would be paid to a government agency which then would pay it out to the victims. We would like your comments on that kind of legislation. Do you think this legislation should extend what they are doing there? Under Bill C-220, the money goes to the government and they keep it.

Mr. Sullivan: I know Mr. Wappel had reservations about putting in how the money should be spent. I would certainly support the money going to programs to provide assistance to victims, such as rehabilitative programs. We talk about rehabilitating the offender. We should do the same for the victim as well.

là.» En ce qui concerne la loi, vous avez été reconnu coupable, un point c'est tout.

Ce que je dis, c'est que les personnes qui clament leur innocence et qui écrivent un livre — et elles sont nombreuses — devraient avoir accès à un fonds auquel seraient versés les produits du livre pour leur permettre de payer les avocats qui prouveront leur innocence.

M. Rosenfeldt: Sénateur Gigantès, avec tout le respect que je vous dois, j'ai encore beaucoup de difficulté à accepter cette proposition parce que je ne comprends pas comment Guy Paul Morin pourrait écrire un livre sur le meurtre de Christine Jessop s'il ne l'a pas tuée. Comprenez-vous ce que je veux dire?

Le sénateur Gigantès: Et Donald Marshall?

M. Rosenfeldt: C'est peut-être l'unique exception. Il était là au moment où Sandy Seale a été tuée, effectivement. Comment Donald Marshall, dans ce cas en particulier, pourrait-il écrire un livre à propos du crime même? Mais ce projet de loi lui aurait quand même permis d'écrire un livre sur sa vie en prison.

Le sénateur Gigantès: Le projet de loi, tel qu'il est libellé, pourrait s'appliquer à Guy Paul Morin. Sa portée est trop vaste. Ce que j'essaie de vous demander est ceci: pouvons-nous modifier le projet de loi afin que l'argent puisse être versé aux avocats, et non au criminel, de sorte qu'il ne verra jamais l'ombre de cet argent mais qu'il puisse payer des avocats? Cela ne servirait peut-être à rien parce que les avocats pourraient être incapables de l'aider à prouver son innocence ou il pourrait s'avérer au bout du compte qu'il ment et qu'il n'est pas innocent. Il n'a pas touché un sou. Ce n'est pas son argent et cet argent n'a pas non plus été versé à sa famille.

M. Sullivan: Ne croyez-vous pas que les avocats font assez d'argent comme ça?

Le sénateur Gigantès: Six membres de ma famille immédiate sont des avocats. Je ne peux donc pas abonder dans votre sens.

Le sénateur Jessiman: La présidente, avant son départ, m'a chargé de vous demander si vous connaissez la loi de 1994 adoptée par l'Ontario, la Victim Rights to Proceeds of Crime Act.

M. Sullivan: Je suis au courant de cette loi, oui.

Le sénateur Jessiman: Par ailleurs, la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada a mis au point une loi type, la Criminals Exploitation of Violent Crime Act, qu'elle a adoptée en août 1997, lors de son assemblée.

En vertu de la loi ontarienne, les produits sont versés à un fiduciaire qui remet ensuite l'argent aux victimes. Selon la loi type, les produits seraient versés à un organisme gouvernemental qui les remettrait ensuite aux victimes. Nous aimerions avoir votre opinion sur ce type de loi. À votre avis, que pensez-vous de la portée de cette loi? En vertu du projet de loi C-220, l'argent est versé au gouvernement qui le garde.

M. Sullivan: Je sais que M. Wappel préfère que le projet de loi ne précise pas la façon dont l'argent devrait être dépensé. Je serais tout à fait d'accord pour que cet argent serve à financer des programmes destinés à aider les victimes, comme des programmes de réadaptation. Nous parlons de la réadaptation du contrevenant.

The money, whether it will be a great sum or a small sum, should go, perhaps not directly to victims because I do not think many of the victims I work with would want the money, but to services to provide help for victims and their families.

Mr. Rosenfeldt: We have always felt that we personally would not want five cents of the money that Olson has been able to accumulate in the manner in which he has been able to benefit from the murder of our child. However, if his money were taken from him, I would have no objection to it going into police-based victims' service programs or some form of victims' service program in Canada.

The Acting Chairman: Could we leave the violent crime that Mr. Olson committed and was convicted for, and move into the field of more technical crimes? If a computer hacker is caught and writes about the way he was using his computer to jump into National Defence's computer system, he could make a fortune. He could probably sell his knowledge to companies who are in the business of protecting those networks. What would be your reaction to that?

Mr. Rosenfeldt: I do not believe that anyone should profit from his crimes.

The Acting Chairman: Even if it is helpful to get some knowledge out of that?

Mr. Sullivan: Even if it is helpful. I do not believe that any criminal should benefit directly as a result of the crime he has committed. If a person is convicted of a crime and goes to prison, does his time, is released from prison, and is hired by some business to educate their staff, that is a whole different story. A direct profit from the crime itself is where I draw the line.

The Acting Chairman: Thank you for your answer. Thank you both for appearing.

The committee adjourned.

Nous devrions offrir la même chose à la victime. L'argent, peu importe le montant, devrait être versé, non pas directement aux victimes, car je sais que bien des victimes avec qui je travaille n'en voudraient pas, mais aux services destinés à aider les victimes et leur famille.

M. Rosenfeldt: Nous nous sommes toujours opposés à recevoir personnellement un sou de l'argent qu'Olson a pu accumuler en tirant profit du meurtre de notre enfant. Cependant, si on lui prenait cet argent, je n'aurais aucune objection à ce qu'il serve à financer des services d'aide aux victimes assurés par la police ou à des programmes quelconques d'aide aux victimes au Canada.

Le président suppléant: Pourrions-nous laisser de côté les crimes violents commis par M. Olson et dont il a été reconnu coupable et passer à des crimes plus techniques? Si un pirate informatique est attrapé et qu'il relate comment il a utilisé son ordinateur pour forcer l'accès au système informatique de la Défense nationale, il pourrait faire une fortune. Il pourrait probablement vendre ses connaissances à des entreprises spécialisées dans la protection de ces réseaux. Qu'en pensez-vous?

M. Rosenfeldt: J'estime que personne ne doit profiter de ses crimes.

Le président suppléant: Même si cela permet d'apprendre certaines choses?

M. Sullivan: Même si cela permet d'apprendre certaines choses. J'estime qu'aucun criminel quel qu'il soit ne devrait profiter directement du crime qu'il a commis. Si une personne est reconnue coupable d'un crime et est emprisonnée, purge sa peine et une fois libérée est engagée par une entreprise pour former son personnel, alors c'est une situation complètement différente. Ce à quoi je m'oppose, c'est qu'elle profite directement du crime même.

Le président suppléant: Je vous remercie de votre réponse. Je vous remercie tous deux d'avoir comparu devant nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

On Bill C-13:

The Honourable Don Boudria, M.P., P.C., Leader of the
Government in the House of Commons

Sur le projet de loi C-13:

L'honorable Don Boudria, député, c.p., leader du gouvernement
à la Chambre des communes.

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director,

Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of
Violence/Canadian Centre for Missing Children.

Sur le projet de loi C-220:

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif;

M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence,
Centre canadien pour enfants disparus.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 19, 1997

Le mercredi 19 novembre 1997

Issue No. 5

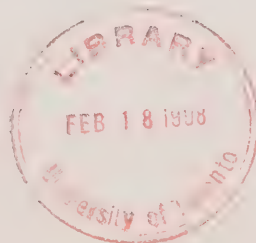
Fascicule n° 5

Third meeting on:
Examination of Bill S-5, An Act to amend the
Canada Evidence Act and the Criminal Code
in respect of persons with disabilities, to amend
the Canadian Human Rights Act in respect of
persons with disabilities and other matters and
to make consequential amendments to other Acts

Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la
Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel
et la Loi canadienne sur les droits de la personne
relativement aux personnes handicapées et, en
ce qui concerne la Loi canadienne sur les
droits de la personne, à d'autres matières,
et modifiant d'autres lois en conséquence

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 19, 1997

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Milne, Pearson and Watt. (9)

Other senators present: The Honourable Senator Mercier. (1)

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (See *Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESS:

From the Faculty of Law, University of Ottawa;

Professor Martha Jackman.

The Chairman made an opening statement.

Professor Jackman made a statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 19 novembre 1997

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Milne, Pearson et Watt. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Mercier. (1)

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

TÉMOIN:

De la Faculté de droit, Université d'Ottawa;

Mme Martha Jackman, professeure.

La présidente fait une déclaration.

Mme Jackman fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à la nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 19, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We are pleased to have Professor Jackman with us this afternoon who will now make her presentation.

Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa: Thank you for inviting me to appear before your committee. As a professor of constitutional law at the University of Ottawa in the Common Law section, I have a clear and obvious interest in this bill. After some brief opening remarks, I will be pleased to entertain any questions you might have.

The Canadian Human Rights Act is the legislative cornerstone of human rights in Canada. The act guarantees equality of opportunity for all Canadians without discrimination. The act applies to the federal government as an employer and also as a provider of services. Perhaps more importantly, the act applies to those private and commercial entities which are regulated by the federal government including, for example, the telecommunications sector, the banking sector, the armed forces, penitentiaries, et cetera. Any federally regulated industry is subject to the Canadian Human Rights Act and must comply with its requirements respecting non-discrimination.

The Canadian Human Rights Act is also important because it stands as a clear expression by Parliament of Canada's international human rights undertakings. Canada has always been a very active participant in UN human rights efforts, from the UN declaration through to the adoption of the international covenants on political and civil rights, on social, economic and cultural rights, and, most recently, of course, the Beijing Declaration. The Canadian Human Rights Act provides an important and concrete expression of that commitment for the federal government.

The Canadian Human Rights Act is also important in terms of its influence on the interpretation of provincial human rights codes and the equality provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Supreme Court of Canada has drawn heavily on federal human rights code jurisprudence in interpreting section 15, and this has been extremely beneficial for equality rights law in Canada.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 19 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous sommes heureux d'accueillir cet après-midi la professeure Jackman qui nous présentera maintenant son exposé.

Mme Martha Jackman, Faculté de droit, Université d'Ottawa: Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le comité. En tant que professeure de droit constitutionnel à la section de la common law de l'Université d'Ottawa, je m'intéresse évidemment beaucoup à ce projet de loi. Après quelques brèves remarques préliminaires, je serai heureuse de répondre à vos questions.

La Loi canadienne sur les droits de la personne est la pierre angulaire de notre système des droits de la personne. Elle garantit l'égalité des chances à tous les Canadiens, et ce, sans discrimination. Le gouvernement fédéral y est assujéti en tant qu'employeur et en tant que fournisseur de services. C'est également le cas, et cela est peut-être plus important, des entités privées et commerciales qui sont régies par le gouvernement fédéral, notamment le secteur des télécommunications, le secteur bancaire, les forces armées et les pénitenciers. En outre, toutes les entreprises relevant de la compétence fédérale sont assujetties à la Loi canadienne sur les droits de la personne, ce qui les oblige à respecter les exigences de celle-ci en matière de non-discrimination.

La Loi canadienne sur les droits de la personne joue un rôle important parce qu'elle est un exemple concret des engagements qu'a pris le Parlement du Canada à cet égard à l'échelle internationale. Le Canada a toujours participé très activement aux efforts de l'ONU à ce chapitre, qu'il suffise de mentionner la déclaration des Nations Unies, l'adoption de pactes internationaux sur les droits civils et politiques ou sur les droits sociaux, économiques et culturels et, plus récemment, la déclaration de Beijing. La Loi canadienne sur les droits de la personne constitue un exemple concret et majeur de cet engagement de la part du gouvernement fédéral.

Elle joue aussi un rôle important quand vient le temps d'interpréter les codes provinciaux des droits de la personne et les dispositions relatives à l'égalité de la Charte canadienne des droits et des libertés. La Cour suprême du Canada se fonde fréquemment sur la jurisprudence fédérale pour interpréter l'article 15, ce qui a été extrêmement bénéfique pour la législation canadienne sur les droits à l'égalité.

While the Canadian Human Rights Act is important law, it is also sadly in serious need of review. I am sure I am not the first witness to tell you this. I commend the government for bringing this bill forward, in particular, for including a new recognition under the act of multiple grounds of discrimination. Complainants will no longer be obliged to fit themselves into specific pigeonholes because multiple discrimination is expressly recognized. In this way, the act will be very progressive.

Section 15(8) of the revised act would also expressly recognize that both direct and indirect discrimination are prohibited. This is also important. The creation of a permanent, full-time tribunal is a great advance. As well, the requirement under the bill that the commission report directly to Parliament rather than through the Department of Justice enhances the stature and independence or perception of independence of the commission and the act.

Lastly, but very importantly, the bill addresses a number of disability-related concerns under the federal Criminal Code and the Canadian Human Rights Act.

I applaud all of these provisions in the bill; however, I have two main criticisms of the bill, and I will discuss those with you today. First, I will discuss what I consider to be the very negative impact of the bill on Canadians living in poverty and, second, I will briefly address the issue of including costs as a limitation on the duty to accommodate under clause 15(2) of the bill. I will explain each of these concerns in turn.

In terms of the impact of the bill on poverty and people living in poverty, as you are well aware, the Senate has a long and commendable history of concern and action in the area of poverty. The 1971 report of the Special Senate Committee on Poverty, "Poverty in Canada", was a landmark report. In 1991, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology published its report "Children in Poverty: Towards a Better Future." This was also an extremely thorough and well-researched report with concrete and important recommendations. The Senate can take credit for the fact that it was one of the first bodies to begin to think in terms of a social deficit — the long-term social costs of poverty for Canadians. In fact, the committee commissioned research to study this issue. In that regard, it was a pioneering piece of work.

Most recently, your colleague Senator Erminie Cohen wrote a report called "Sounding the Alarm: Poverty in Canada." In the preface to her report, she refers to the work of many other individual senators in the area of poverty. As well, in the preface to her report, Senator Cohen states that in the 25 years since "Poverty in Canada" was published by the Senate, the face of poverty in our country has aged, not gracefully or with dignity, but through deprivation and hardship, hastened in part by government policies that do not reflect a real understanding of the social and political consequences of poverty.

Malgré son importance, la Loi canadienne sur les droits de la personne a sérieusement besoin d'être révisée. Je suis certaine de ne pas être le premier témoin à faire cette déclaration. Je félicite le gouvernement d'avoir présenté ce projet de loi et, surtout, d'y reconnaître la multiplicité des motifs de distinction. Les plaignants ne seront plus obligés de se classer dans une catégorie précise parce que la loi reconnaît expressément l'effet combiné de plusieurs motifs. La loi est très progressiste à cet égard.

Ainsi, le paragraphe 15(8) de la loi révisée interdirait expressément la discrimination directe et indirecte. C'est également un élément important. La constitution d'un tribunal permanent qui fonctionne à plein temps est aussi un progrès immense. De plus, la nouvelle exigence voulant que la commission fasse directement rapport au Parlement, et non plus par l'entremise du ministère de la Justice, accroît l'importance et l'indépendance de la commission et de la loi.

Le dernier point mais non le moindre, c'est que le projet de loi élimine par le biais du Code criminel et de la Loi canadienne sur les droits de la personne un certain nombre des obstacles auxquels devaient faire face les personnes handicapées.

J'approuve toutes ces dispositions. Toutefois, j'ai deux critiques importantes à formuler et ce sont de celles-ci que je vous entretiendrai aujourd'hui. Je vous parlerai tout d'abord du fait que, selon moi, le projet de loi a une incidence très négative sur les Canadiens vivant dans la pauvreté puis, très brièvement, de l'inclusion des coûts dans les critères permettant d'être exempté de l'obligation d'accommodement prévue au paragraphe 15(2) de la loi révisée. J'aborderai chacune de ces questions séparément.

En ce qui concerne l'incidence du projet de loi sur la pauvreté et les personnes vivant dans le besoin, vous savez tous que le Sénat s'intéresse depuis longtemps, et c'est très louable, au problème de la pauvreté. Le rapport qu'a publié en 1971 le comité spécial du Sénat sur la pauvreté au Canada, intitulé justement «La pauvreté au Canada», a fait date. En 1991, le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a à son tour publié un rapport intitulé «La pauvreté dans l'enfance: vers un avenir meilleur». Ce rapport, bien approfondi et bien documenté, comportait d'importantes recommandations concrètes. Le Sénat peut se féliciter d'avoir été l'un des premiers organismes à penser au déficit social — à savoir les coûts sociaux que la pauvreté engendrerait à long terme pour les Canadiens. Le comité a même demandé qu'une étude soit effectuée à cet égard. Cette étude était tout à fait originale.

Plus récemment, le sénateur Cohen a écrit un rapport intitulé «La pauvreté au Canada: le point critique». Dans l'avant-propos de ce rapport, votre collègue fait référence au travail que de nombreux autres sénateurs ont effectué dans le domaine de la pauvreté. Elle y déclare aussi que, 25 ans après la publication du rapport sénatorial intitulé «La pauvreté au Canada», le visage de la pauvreté dans notre pays a vieilli, mais n'a pas embelli sous l'effet des privations et des épreuves intensifiées par des politiques gouvernementales qui ne semblent pas bien comprendre les conséquences sociales et politiques de la pauvreté.

I would argue that this bill, in terms of what it does not say, is an example of this type of neglect or perhaps wilful blindness of the political, legal, social, and economic consequences of poverty in Canada and, perhaps even more importantly, the increasing political, social, economic and legal marginalization of the poor as individuals and as a group within our community.

Most telling is the fact that the Canada Human Rights Act, as it is presently drafted and in its proposed revisions, is meant to address the most egregious forms of disadvantage and inequality which Canadians face, but the bill does not include any reference to poverty. Poverty clearly underlies and exacerbates the forms of disadvantage which are expressly recognized in the bill, but poverty also creates its own distinct disadvantage.

My first submission to your committee is that you amend the bill to include poverty or social condition among the prohibited grounds of discrimination that are included under section 3(1) of the act. I will take a few moments to give you some of the reasons why I consider it to be appropriate and indeed necessary for your committee to take this step to include poverty as an expressly enumerated prohibited ground.

First, and most importantly, is the distinct and unique role which the Senate plays within our legislative branch. It will be no surprise to you that many of the individuals and groups working in the human rights area were pleased that the executive branch decided to send this bill to the Senate before it went on to the house. The Senate is recognized as being far more immune to the political pressures which members of the House of Commons face in reviewing and amending federal bills. In particular, I think it is fair to say that there is an attenuated relationship between the Senate and the executive branch of government, so that the dominance of the legislative branch by the executive that we see in the House of Commons is not quite so visible in the Senate, and I think that Canadians can have some reasonable expectation the Senate will act more independently when reviewing federal bills. This is important to the individuals and groups which will be appearing to argue for changes to the bill.

The next reason I think it is important and appropriate for the Senate to act in this regard is, as I mentioned earlier, the political marginalization of the poor in Canada at the moment. Over the past decade, the House of Commons has focused almost exclusively on the problem of the fiscal deficit. It has entirely ignored the issue of the social deficit, that is to say, the extent to which cutting social programs and services in fact creates costs for society which we will indeed have to pay for in financial terms further on down the road.

The poor are not well represented in Canada, neither in the House of Commons nor here in the Senate. However, because of the pressures which elected members of the House of Commons face, it is highly improbable that the House will take an initiative on poverty issues. The poor, as I mentioned, are not well represented — in fact, pretty much not represented at all — in the House of Commons, nor are they well represented or well served

Je soutiens que ce projet de loi, de par son silence, perpétue ce type de négligence ou la volonté de ne pas voir les conséquences politiques, légales, sociales et économiques de la pauvreté au Canada ni, ce qui est plus important, la marginalisation dont sont de plus en plus victimes sur les plans politique, social, économique et légal les pauvres de notre société comme individus ou comme groupes.

Fait plus révélateur encore, la Loi canadienne sur les droits de la personne telle qu'elle est actuellement rédigée et malgré les révisions proposées vise à corriger les inégalités les plus frappantes dont certains Canadiens sont victimes, mais le projet de loi ne fait aucune référence à la pauvreté. Et pourtant, celle-ci exacerbe justement tous les types d'inconvénients expressément reconnus dans le projet de loi; la pauvreté constitue en soi un désavantage distinct.

Je demande donc au comité de modifier le projet de loi de façon à inclure la pauvreté ou la condition sociale parmi les motifs de distinction illicites énumérés au paragraphe 3(1) de la loi. Je vais prendre quelques instants pour vous expliquer pourquoi, à mon avis, votre comité devrait, je dirais même doit, inclure la pauvreté parmi les motifs illicites expressément reconnus.

Le premier point, et le plus important, c'est que le Sénat joue un rôle distinct et unique au sein du pouvoir législatif. Vous ne serez pas surpris d'apprendre que bon nombre des personnes et des groupes voués à la défense des droits de la personne ont été heureux que le pouvoir exécutif envoie d'abord ce projet de loi au Sénat au lieu d'à la Chambre des communes. Tout le monde reconnaît que les sénateurs sont beaucoup plus à l'abri des pressions politiques que les députés quand vient le temps d'examiner et de modifier un projet de loi fédéral. Il faut dire que les liens qui unissent le Sénat et le pouvoir exécutif sont ténus et que la prédominance de ce dernier sur le pouvoir législatif qu'on constate à la Chambre des communes n'est pas aussi visible au Sénat. Je pense que les Canadiens peuvent s'attendre à ce que le Sénat agisse de façon plus indépendante lorsqu'il examine des projets de loi fédéraux. Ce constat est important pour les personnes et les groupes qui comparaitront pour demander que des modifications soient apportées au projet de loi.

L'autre raison pour laquelle il faut que le Sénat agisse à cet égard c'est, comme je l'ai mentionné plus tôt, la marginalisation politique que subissent les pauvres au Canada à l'heure actuelle. Depuis 10 ans, la Chambre des communes s'intéresse presque exclusivement au problème du déficit financier. Elle ne s'est absolument pas préoccupée du déficit social, à savoir des coûts qu'engendrent les restrictions imposées aux programmes sociaux et aux services et que nous devons assumer ultérieurement.

Les pauvres ne sont pas bien représentés au Canada, ni à la Chambre des communes, ni ici au Sénat. Toutefois, en raison des pressions exercées sur nos élus, il est hautement improbable que la Chambre prenne les devants pour régler les problèmes liés à la pauvreté. Comme je l'ai déjà mentionné, les pauvres ne sont pas bien représentés — de fait, ils ne le sont pratiquement pas du tout — à la Chambre des communes et ils ne sont pas non plus

by the executive branch. If we rely on the House of Commons for action in this area, I think we will be disappointed.

In addition, Canada has undertaken a number of important human rights undertakings in the area of social and economic rights. The year 1997 was recognized as the international year for the eradication of poverty and the beginning of the international decade for the eradication of poverty. The executive and the House of Commons have done little to mark this event.

In 1993, the UN committee reviewing Canada's compliance with the international covenant on social and economic rights considered Canada's performance in this area. In its final report, the committee noted the disappointing lack of progress in Canada, a very affluent country, in the decade since the adoption of the international covenant and its ratification by Canada, in combating poverty, and, in particular, in combating poverty among the most vulnerable groups in Canadian society, including sole-support mothers and aboriginal people.

In its recommendations in the final report, the UN committee pointed to the need for concrete legislative action to better recognize the rights of the poor under Canadian legislation. Clearly, the Canadian Human Rights Act would be an important area in which this legislative neglect of the rights of the poor could be remedied.

Furthermore, protection of the poor against discrimination is already provided for under several provincial human rights codes in jurisdictions of varying ideological views. Under the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms, social condition is already recognized as a prohibited ground of discrimination, and the Quebec commission has interpreted the idea of social condition as including receipt of welfare assistance and source of income, so it has been read broadly as a anti-poverty provision. The Newfoundland Human Rights Code also protects against discrimination on the basis of social condition. The Saskatchewan, Manitoba and Nova Scotia human rights codes protect against discrimination on the basis of source of income; and the Ontario code protects individuals in receipt of social assistance against discrimination on the basis of receipt of social assistance. Several provinces have already acted to recognize discrimination against poverty, so recognition under the federal human rights act of social condition as a prohibited ground would not be a radical departure.

Importantly, as a constitutional scholar I probably say most importantly, I would argue that this amendment of the Canadian Human Rights Act is clearly mandated by the Canadian Constitution. Section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms provides all Canadians with a right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination on the basis of disadvantage. Lower court, appellate, and supreme court interpretation of the Charter make it clear that poverty will be recognized as a non-enumerated ground of discrimination. One can argue in a doctrinally conservative way that the failure by the Canadian Human Rights Act to protect poor Canadians against

bien servis par le pouvoir exécutif. Si nous attendons que la Chambre des communes agisse en ce sens, nous serons bien déçus.

Qui plus est, le Canada a pris un certain nombre d'engagements importants au chapitre des droits sociaux et économiques. Ainsi, 1997 était l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté et la première année de la Décennie internationale de l'élimination de la pauvreté. Le pouvoir exécutif et la Chambre des communes n'ont pas fait grand-chose pour souligner cet événement.

En 1993, le comité des Nations Unies chargé de vérifier si le Canada respectait le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux s'est penché sur les réalisations du Canada dans ce domaine. Dans ses observations finales, le comité a signalé sa déception devant le peu de progrès accompli au Canada, un pays pourtant très riche, durant les 10 années écoulées depuis l'adoption du Pacte et sa ratification par le Canada pour lutter contre la pauvreté, tout particulièrement parmi les groupes les plus vulnérables de la société canadienne, notamment les mères qui sont le seul soutien de famille et les Autochtones.

Dans les recommandations de son rapport final, le comité de l'ONU soulignait la nécessité de prendre des mesures législatives concrètes pour mieux reconnaître les droits des pauvres. La Loi canadienne sur les droits de la personne est évidemment un outil de prédilection pour atteindre cet objectif.

En outre, plusieurs codes provinciaux des droits de la personne, pourtant adoptés par des instances qui ne partagent pas la même idéologie, protègent déjà les pauvres contre la discrimination. Ainsi, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne reconnaît déjà la condition sociale comme motif de distinction illicite et, comme la commission québécoise a jugé que la condition sociale incluait les prestations d'aide sociale et les différentes sources de revenu, cette disposition est interprétée comme une mesure anti-pauvreté. Le code des droits de la personne en vigueur à Terre-Neuve interdit également la discrimination fondée sur la condition sociale. Les codes de la Saskatchewan, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse interdisent quant à eux la discrimination fondée sur la source de revenu alors que le code de l'Ontario protège les prestataires d'aide sociale contre la discrimination fondée sur l'octroi de telles prestations. Puisque plusieurs provinces ont déjà pris des mesures pour interdire la discrimination fondée sur la pauvreté, la reconnaissance de la condition sociale comme motif de distinction illicite ne constituerait pas une innovation radicale.

Ce qui importe, et en tant qu'experte constitutionnelle je dirais probablement ce qui importe au plus haut point, c'est que cette modification à Loi canadienne sur les droits de la personne est rendue obligatoire par la Constitution canadienne. L'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés accorde à tous les Canadiens le droit à la protection et au même bénéfice de la loi indépendamment d'une discrimination dont pourraient être victimes des personnes défavorisées. Les interprétations qu'ont données de la Charte les tribunaux inférieurs, les cours d'appel et la Cour suprême indiquent clairement que la pauvreté sera reconnue comme un motif de distinction même si elle ne figure

discrimination deprives them of equal benefit of Canadian human rights law and therefore violates the charter.

Section 32 of the charter makes it clear that the charter applies to Parliament and to the Government of Canada; and section 52 provides that the Charter, as with other parts of the Constitution, are the supreme law of Canada. I would argue that there is a duty on the executive and legislative branch to comply with the Charter without waiting for it to be enforced through litigation. This is particularly true from the perspective of poor people who lack the resources and means to bring forward the type of litigation which would be necessary to have the courts dictate to the legislature that the act needs to be amended.

This committee is in an excellent position to save poor Canadians the hardship and heartbreak of trying to litigate for this type of amendment, as well as in a good position to save Canadian taxpayers the money which the Justice Department would spend in trying to defend what is clearly an unconstitutional law as it presently stands.

I know that the Justice Department has suggested that they will be engaging in a full-scale review of the act. One might ask the question: Why not leave this to a full-scale review? I must express some scepticism about this promise. For over a decade, the federal government has been promising to amend the Canadian Human Rights Act. This is the first time that proposed legislation has actually been introduced in the house.

I was involved in some of the negotiations around amending the bill before the federal election, and there is no question that there was a lot of politics and a lot of electioneering going on with the pre-election bill. A number of things were not included in the bill because there was simply a perception on the part of the Justice Department that these would not be big sellers in the federal election.

With the very crowded legislative agenda that currently exists and the fractious nature of the house, I and other experts in human rights law, as well as the groups which work in this area, have absolutely no optimism that a full-scale review of the act, if it occurs, will actually result in new legislation being introduced in the house before the next election.

It is my view that this is not simply the first kick at the can, but potentially the last kick at the can for the next decade. For poor people, to delay on this issue would be not only unconstitutional in its implications, but also terribly unfair. Poor Canadians are already facing well-documented discrimination in areas of federal jurisdiction.

I would like to refer in particular to a June 1996 report to Industry Canada by the ACEF Centre in Montreal which carefully and thoroughly documented the type of discrimination poor Canadians currently face in their access to banking services, an area of clear and exclusive federal jurisdiction. Unless the federal government acts in this regard, poor people will continue to face

pas explicitement dans la liste. On pourrait prétendre, si l'on suit la logique, que comme la Loi canadienne sur les droits de la personne ne protège pas les pauvres du Canada contre la discrimination, elle les empêche d'avoir droit au même bénéfice de la loi, ce qui va à l'encontre de la Charte.

L'article 32 de la Charte stipule que celle-ci s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada tandis que l'article 52 prévoit que la Constitution, dont la Charte, est la loi suprême du Canada. À mon avis, les pouvoirs exécutif et législatif ont le devoir de respecter la Charte sans attendre que les tribunaux les y obligent. Cela est particulièrement vrai pour les pauvres qui ne disposent ni des ressources ni des moyens nécessaires pour se présenter devant les tribunaux afin que ceux-ci ordonnent de modifier la loi.

Votre comité se trouve dans une excellente position pour éviter aux pauvres du Canada les difficultés financières et le stress liés à une contestation devant les tribunaux et pour faire épargner aux contribuables canadiens l'argent que le ministère de la Justice dépenserait dans le but de défendre une loi pour l'instant clairement anticonstitutionnelle.

Je sais que le ministère de la Justice a laissé entendre qu'il allait procéder à une révision complète de la loi. On pourrait alors se demander: pourquoi ne pas attendre? Cette promesse me laisse quelque peu sceptique. Depuis plus de 10 ans, le gouvernement fédéral promet de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne et c'est la toute première fois qu'une mesure législative en ce sens est présentée.

J'ai participé à certaines des négociations visant à modifier le projet de loi avant le déclenchement des élections fédérales et je puis vous assurer qu'un grand nombre de pressions politiques et de manoeuvres ont été exercées à ce moment-là. Ainsi, un certain nombre d'éléments n'ont pas été inclus dans le projet de loi parce que le ministère de la Justice avait l'impression qu'ils ne permettraient pas de recueillir beaucoup de suffrages.

Compte tenu du programme législatif très chargé et de la régionalisation de la Chambre, moi-même et d'autres experts de la législation sur les droits de la personne, ainsi que d'autres groupes oeuvrant dans ce domaine, ne croyons absolument pas qu'une révision complète de la loi, si tant est qu'elle soit effectuée, donnerait vraiment lieu à une nouvelle mesure législative avant les prochaines élections.

À mon avis, il ne s'agit pas là du coup d'envoi mais bien du dernier essai pour les dix prochaines années. Non seulement il serait terriblement injuste pour les pauvres de remettre cette question à plus tard, mais cela risquerait également d'aller à l'encontre de la Constitution. Il a déjà été démontré que les lois fédérales sont discriminatoires à l'égard des pauvres du Canada.

J'aimerais faire référence à un rapport que l'ACEF-Centre de Montréal a présenté en juin 1996 à Industrie Canada et qui indique parfaitement bien le type de discrimination dont sont victimes les pauvres de notre pays lorsqu'ils veulent avoir accès aux services bancaires, une sphère de compétence relevant exclusivement du fédéral. À moins que le gouvernement fédéral

this type of discrimination and other discrimination under Canadian law.

As I mentioned before, the Canadian Human Rights Act has an important symbolic role. If the Senate acts to amend this bill in the way I am suggesting, it will provide a further spur to those who are lobbying for equivalent changes in other provincial human rights codes.

There is also an important relationship between the Canadian Human Rights Act and the Charter. Action by the Senate to amend the bill so that the Canadian Human Rights Act explicitly recognizes social condition as a prohibited ground will also influence the interpretation of Canadian law more generally in terms of the equality of rights of the poor. This gesture will be a concrete action by the legislature, the Senate in particular, to respond to the report and recommendations of the UN committee which looked at this area.

In conclusion on this issue, poverty is an important human rights issue. It is increasingly important as the poor are increasingly marginalized in Canadian society. If the Senate acts to amend the bill as I am suggesting, poor people will be comforted in feeling that their voice can be heard in Ottawa, notwithstanding their lack of electoral representation.

The last question I would ask is: Why not amend the bill? It is always open to the executive to explain to or convince the members of this committee why this discriminatory feature of the Canadian Human Rights Act must be maintained. I think the onus should be on the executive to explain to you why the act should remain discriminatory and unconstitutional in regard to the rights of the poor.

The second submission I will make will be shorter and quite direct. You will hear this from other experts and groups who will appear before you. It relates to the proposed new section 15(2), specifically, the duty to accommodate. As you know, once a complainant succeeds in proving that he or she has been discriminated against within the meaning of the act, this discrimination must be remedied unless, pursuant to 15(2), it can be shown that remedying the discrimination would result in undue hardship.

In existing human rights law, the notion of undue hardship entails a high standard of justification. Clause 15(2), as it is presently formulated, introduces a new and disturbing qualification to the notion of undue hardship. Clause 15(2) proposes that one can argue undue hardship in terms of the cost of remedying discrimination, and qualifies the existing right under the Canadian Human Rights Act not to be discriminated against with a caveat that discrimination will be tolerated if it would be too expensive to remedy it.

We must ask the question: What will be the implications of this new qualification on a well-understood and well-established right to non-discrimination? I would refer you to the recent case of

ne prenne les mesures qui s'imposent à cet égard, les lois canadiennes continueront d'être discriminatoires à l'égard des pauvres.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, la Loi canadienne sur les droits de la personne joue un rôle important sur le plan symbolique. Si le Sénat modifie le projet de loi de la façon dont je l'ai suggérée, il aidera les personnes qui cherchent à faire adopter des modifications équivalentes aux différents codes provinciaux.

Le lien qui existe entre la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Charte est également important. Si le Sénat modifie le projet de loi de sorte que la Loi canadienne sur les droits de la personne reconnaisse explicitement la condition sociale comme motif de distinction illicite, il influera également sur l'interprétation des lois canadiennes en ce qui concerne l'égalité des droits des pauvres. Ce geste constituera une réponse concrète du pouvoir législatif, du Sénat en particulier, au rapport et aux recommandations du comité des Nations Unies qui a étudié cette question.

En conclusion, je signale que la pauvreté joue un rôle primordial au chapitre des droits de la personne. Cette question revêt de plus en plus d'importance à mesure que s'accroît la marginalisation des pauvres au sein de la société canadienne. Si le Sénat modifie le projet de loi de la façon dont je le suggère, les pauvres seront rassurés de savoir que leur voix peut être entendue à Ottawa, même s'ils ne sont pas représentés au niveau électoral.

Ma dernière question est la suivante: pourquoi ne pas modifier le projet de loi? Le pouvoir exécutif peut toujours expliquer aux membres de votre comité les raisons pour lesquelles cet élément discriminatoire de la Loi canadienne sur les droits de la personne doit être maintenu. Il devrait incomber au pouvoir exécutif de vous expliquer pourquoi la loi devrait demeurer discriminatoire et anticonstitutionnelle en ce qui concerne les droits des pauvres.

La deuxième observation que je vais faire va être plus courte et très directe. D'autres spécialistes et groupes qui comparaitront devant vous diront la même chose. Il s'agit du nouveau paragraphe 15(2) proposé, de l'obligation d'accommodement, en particulier. Comme vous le savez, lorsqu'un plaignant réussit à prouver qu'il a fait l'objet de discrimination au sens de la loi, il faut prévoir une réparation à moins que, conformément au paragraphe 15(2), on ne puisse prouver que la réparation constituera une contrainte excessive.

Dans la loi actuelle sur les droits de la personne, la notion de contrainte excessive s'accompagne obligatoirement d'une très grande justification. Sous son libellé actuel, le paragraphe 15(2) qualifie la notion de contrainte excessive de façon nouvelle et inquiétante. Le paragraphe 15(2) laisse entendre qu'il est possible de prétendre qu'il y a contrainte excessive en matière de coûts liés à la réparation de la discrimination, et nuance le droit actuel de ne pas faire l'objet de discrimination en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne en l'accompagnant d'un avertissement à l'effet que la discrimination sera tolérée s'il est trop coûteux d'y remédier.

Nous devons poser la question suivante: quelles seront les répercussions de cette nouvelle qualification d'un droit bien compris et bien établi à la non-discrimination? Je vous renvoie à

Elderidge v. British Columbia (Attorney General) decided by the Supreme Court of Canada. As you may recall, the Supreme Court of Canada declared in the recent *Elderidge* decision that failure to include sign language interpretation services as part of the health services that are subsidized by the Province of British Columbia violates the equality of rights of the poor in the sense that it discriminates against them on the basis of their disability. In the *Elderidge* case, the Attorney General of British Columbia and all the government interveners in that case went to the Supreme Court and said that the court should refuse to grant the *Elderidges'* equality claim because it would be too expensive and have severe financial repercussions for health care spending in the provinces. In the *Elderidge* case, the Attorneys General made this argument in spite of the fact that there was clear evidence accepted at trial that the cost of providing sign language interpretation services to the deaf in B.C. would cost \$150,000 a year, this in a provincial health care budget of \$6 billion. Notwithstanding what appeared to be a trivial amount of money and a clear and egregious violation of the equality of rights of the deaf, every Attorney General who appeared before the court argued that the claim should be denied because it would be too expensive to grant — that it would entail undue costs for the state.

Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the jurisprudence which has evolved under the Charter, and referring directly to Canadian human rights jurisprudence which does not recognize cost as a legitimate factor for depriving an individual of his or her equality rights, the Supreme Court of Canada rejected the Attorney General's arguments. They held that, once a claim of discrimination had been proven, the *Elderidges* were entitled to a remedy, and they rejected the idea that asking the state to spend any kind of money was an illegitimate exercise for the courts.

In this context, the impact of the proposed section 15(2) of the Canadian Human Rights Act is unclear because it entrenches a consideration which, until now, the courts have rejected. The situation which 15(2) creates is especially problematic from the perspective of poor Canadians. In most cases, they are harmed not by some discriminatory action by the state, but by the failure of the state to act to ensure their equality. In almost every claim that one could imagine a poor Canadian raising under the Canadian Human Rights Act, the remedy will have some kind of cost implications.

I would like to go back to the situation of the banks. What did the banks argue when presented with evidence of their discriminatory practices in regards to poor people? They say it would be costly for them — too costly to provide equal access to banking services for the poor.

Under the proposed section 15(2), the door is wide open for that kind of justification. Not only must a complainant argue that he or she has been discriminated against, they must also argue that the remedy they are seeking will not have cost implications. That is

la récente cause *Elderidge c. Colombie-Britannique (vérificateur général)* jugée par la Cour suprême du Canada. Comme vous vous en souvenez peut-être, la Cour suprême du Canada a déclaré dans la décision récente qu'elle a prise au sujet de la cause *Elderidge* que le fait de ne pas inclure les services d'interprétation gestuelle dans les services de santé subventionnés par la province de la Colombie-Britannique enfreint les droits à l'égalité des pauvres, au sens où il s'agit d'une discrimination contre eux, fondée sur leur incapacité. Le vérificateur général de la Colombie-Britannique et tous les intervenants officiels ont saisi la Cour suprême de la cause *Elderidge* et déclaré qu'elle devrait refuser de satisfaire à la demande d'égalité des *Elderidge* en raison des coûts trop élevés et des graves répercussions financières sur les dépenses des provinces en matière de santé. Dans la cause *Elderidge*, les vérificateurs généraux ont présenté cet argument, quand bien même il avait été clairement prouvé au procès que le coût des services d'interprétation gestuelle pour les sourds en Colombie-Britannique s'élèverait à 150 000 \$ par année, alors que le budget provincial de la santé est de 6 milliards de dollars. Malgré cette somme d'argent qui semble négligeable et malgré la violation claire et insigne des droits à l'égalité des sourds, chaque vérificateur général qui a comparu devant la cour a prétendu qu'il fallait rejeter la demande pour des raisons de coûts trop élevés — cela entraînant des coûts excessifs pour l'État.

En vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et de la jurisprudence qui en découle et selon la jurisprudence canadienne des droits de la personne, laquelle ne reconnaît pas le coût comme étant un facteur légitime permettant de priver un particulier de ses droits à l'égalité, la Cour suprême du Canada a rejeté les arguments du vérificateur général. Selon elle, à partir du moment où la discrimination avait été prouvée, les *Elderidge* avaient droit à une réparation; elle a donc refusé d'admettre que le fait de demander à l'État de dépenser des fonds représentait un exercice illégitime des pouvoirs judiciaires.

Dans ce contexte, l'impact du paragraphe 15(2) proposé de la Loi canadienne sur les droits de la personne n'est pas clair, car il inscrit un motif que, jusqu'à présent, les tribunaux ont rejeté. La situation créée par le paragraphe 15(2) est particulièrement problématique du point de vue des Canadiens pauvres. Dans la plupart des cas, ils subissent un préjudice non par suite d'actes discriminatoires de la part de l'État, mais par le fait que l'État ne prend pas les mesures nécessaires pour garantir l'égalité de leurs droits. Dans le cas de pratiquement toutes les demandes de réparation que des Canadiens pauvres pourraient présenter en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la réparation entraînera des coûts.

J'aimerais revenir à la situation des banques. Quel a été l'argument des banques, lorsqu'on leur a prouvé qu'elles faisaient preuve de discrimination à l'égard des pauvres? Elles ont répondu que ce serait coûteux — trop coûteux d'offrir aux pauvres l'égalité d'accès aux services bancaires.

Le paragraphe 15(2) proposé ouvre tout grand la porte à ce genre de justification. Non seulement un plaignant doit-il prouver qu'il a fait l'objet d'un acte discriminatoire, mais encore faut-il qu'il prouve que la réparation qu'il demande ne s'accompagnera

simply not realistic and is contrary to equality rights and human rights jurisprudence up to now in Canada.

I would request, and I believe a number of other human rights experts and groups will also be requesting, that you strike out the qualification of cost under clause 15(2) of the bill. If you are unwilling to actually strike out cost as a consideration, at a minimum, your committee should qualify the notion of cost with the expression "excessive" so that it remains for the entity which has violated the right to equality or which has discriminated to prove undue hardship in terms of excessive cost and not simply any cost.

As Senator Cogger has already mentioned, clause 15(3) of the bill also raises real concerns. It provides cabinet with a regulatory power to define undue hardship. This is completely anomalous in human rights legislation. It takes the power to define undue hardship away from the courts and away from the Human Rights Commission and places it in the hands of cabinet. One can easily imagine the concerns raised by this. If the federal government loses a human rights complaint, it simply adopts a regulation to counter the effect. This is a regulatory power in the human rights area.

This is of great concern. Instead of a public review, debate and discussion of a bill before your committee in the Senate and then before the House of Commons and then a committee of the House of Commons, we would simply have cabinet regulation.

If your committee considers that such a power is necessary, or if the executive is able to convince you that such a regulatory power is necessary, surely, at a minimum, it belongs to the Human Rights Commission and not to the cabinet — that is to say, it belongs to the entity which actually has expertise in defining notions like undue hardship.

I will conclude by saying this is a very important bill. It is a bill which is sorely in need of review. Human rights experts and groups are hopeful that this committee will take its role seriously in reviewing the bill and in listening to the proposals that are put you to you for amendments, because we are not confident there will be any kind of second chance on this bill in the next decade.

Thank you for taking the time to listen to me. I would be happy to answer any questions you might have.

The Chairman: Thank you, professor.

Senator Kinsella: Thank you for your excellent presentation, Professor Jackman.

We must look at this bill from the parliamentary standpoint and the timelines of Parliament. We had a debate at second reading on the bill, and many of us support the principle of the bill. The bill would not be in committee had we not voted to support the bill in principle. However, my inclination is that the committee should complete its work on this bill and have third reading on the bill in

pas de coûts. C'est totalement irréaliste et va à l'encontre de la jurisprudence au Canada en matière de droits à l'égalité et de droits de la personne.

Je demanderais, et je crois que plusieurs autres spécialistes et groupes de défense des droits de la personne le demanderont également, que l'on supprime le facteur coût du paragraphe 15(2) du projet de loi. Si vous n'êtes pas prêts à le faire, votre comité devrait, à tout le moins, qualifier la notion de coût en y ajoutant le mot «excessif», de manière que ce soit à l'entité qui a enfreint le droit à l'égalité ou qui a pris une mesure discriminatoire, de prouver la contrainte excessive en matière de coût excessif et non simplement de coût.

Comme le sénateur Cogger l'a déjà mentionné, le paragraphe 15(3) du projet de loi suscite également de véritables inquiétudes. Il donne au Cabinet un pouvoir réglementaire lui permettant de définir «contrainte excessive». C'est complètement irrégulier dans toute loi sur les droits de la personne. Cela équivaut à retirer aux tribunaux et à la Commission des droits de la personne le pouvoir de définir ce qu'est une contrainte excessive et de le remettre dans les mains du Cabinet. Il est facile d'imaginer les inquiétudes que cela suscite. Si le gouvernement fédéral n'obtient pas gain de cause dans le cas d'une affaire relative à des droits de la personne, il va simplement adopter un règlement pour en contrecarrer l'effet. Il s'agit d'un pouvoir réglementaire dans le domaine des droits de la personne.

C'est très inquiétant. Au lieu d'avoir un examen public, un débat sur un projet de loi devant votre comité au Sénat, puis devant la Chambre des communes et enfin devant un comité de la Chambre des communes, nous aurions simplement un règlement du Cabinet.

Si votre comité considère qu'un tel pouvoir s'impose ou si l'exécutif réussit à vous convaincre qu'un tel pouvoir réglementaire s'impose, c'est la Commission des droits de la personne, à tout le moins, et non le Cabinet — c'est-à-dire l'entité compétente en matière de définition de notions comme celle de contrainte excessive — qui devrait avoir ce pouvoir.

Je vais conclure en disant qu'il s'agit d'un projet de loi très important qui a grandement besoin d'être examiné. Les spécialistes et groupes de défense des droits de la personne espèrent que ce comité prendra au sérieux le rôle qu'il doit jouer pour ce qui est de l'examen de ce projet de loi et qu'il écoutera les propositions d'amendement qui lui sont faites, car nous ne pensons pas que ce projet de loi puisse faire l'objet d'un autre examen au cours des dix prochaines années.

Je vous remercie de m'avoir écoutée. Je répondrais avec plaisir à toute question que vous aimeriez me poser.

La présidente: Merci, madame le professeur.

Le sénateur Kinsella: Merci pour votre excellent exposé, madame Jackman.

Nous devons examiner ce projet de loi d'un point de vue parlementaire et en fonction du calendrier parlementaire. Nous avons eu un débat lors de la deuxième lecture du projet de loi et beaucoup d'entre nous appuyons le motif du projet de loi. Ce projet de loi ne serait pas en comité si nous n'avions pas voté pour en appuyer le motif. Toutefois, j'aimerais que le comité termine

the Senate on December 10, which is International Human Rights Day. December 10, 1997 will mark the beginning of the 50th anniversary of the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights, and it would be a great contribution by this chamber in Parliament if we were able to achieve that objective.

Having said that, it means that this committee and our colleagues who report back to the Senate would have to remain focussed on what has been presented. There are areas within the context of the bill and the model of the bill with which we can deal.

Having said that, I would be enthusiastic to consider the Canadian Human Rights Act and the role that the Human Rights Commission could play with respect to both the international covenants. As you know, in Australia, the Australian Human Rights Commission, the national commission, has the role of promoting the human rights contained in both the international covenants.

What do you think of the idea of the Canadian Human Rights Commission receiving the mandate to promote and enforce, domestically, the provisions of both the international covenants, in particular the international covenant on economic, social and cultural rights which speaks quite directly to the matter of poverty, and which contain an outline of human rights, notwithstanding the opinion of the report of the joint committee on the Charlottetown Accord chaired by our colleague Senator Beaudoin and Madam Dobbie, which at page 83 said that economic, social and cultural rights were not really rights but privileges? You will find that in that report. In debate we pointed out that, in the covenants, they are human rights.

There is a tremendous need for Canadians to understand, first, that the rights in covenants are human rights and, second, how we can use that international standard which was agreed upon by the Government of Canada with the concurrence of every jurisdiction in Canada in 1976.

My question relates to your general concern on the issue of poverty. What do you think of approaching it in that way?

Ms Jackman: Of course I would be thrilled to see the commission's mandate expanded in that regard, although I would see the two steps as being complementary.

What is clearly missing in our existing federal code is social condition in terms of the equality rights that are contained in the international covenants.

There is a debate in Canada about the justiciability of social and economic rights. My former colleague Senator Beaudoin and I disagree profoundly on this issue, and we have done so in the past.

I am a strange advocate of recognition in Canada of social and economic rights — the rights of the poor. I believe that right now we have a two-tier system of human rights protection which is very disadvantageous to poor people. I know that your committee and the Senate would receive huge support from anti-poverty groups, women's groups and other equality-seeking groups if you

son travail sur ce projet de loi et passe à l'étape de la troisième lecture au Sénat le 10 décembre, Journée internationale des droits de l'homme. Le 10 décembre 1997 marquera le début du 50^e anniversaire de la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme et cette Chambre du Parlement soulignerait cette journée comme il se doit, si elle était en mesure d'atteindre cet objectif.

Ceci étant dit, ce comité et nos collègues qui font rapport au Sénat devront tenir compte de ce qui a été présenté. Nous pouvons régler certaines questions dans le contexte du projet de loi ainsi que celles relatives au type de ce projet de loi.

Ceci étant dit, je serais tout à fait prêt à examiner la Loi canadienne sur les droits de la personne ainsi que le rôle que la Commission des droits de la personne pourrait jouer à l'égard des deux pactes internationaux. Comme vous le savez, en Australie, la Commission australienne des droits de la personne, commission nationale, est chargée de promouvoir les droits de la personne cités dans les deux pactes internationaux.

Que diriez-vous si la Commission canadienne des droits de la personne recevait le mandat de promouvoir et d'appliquer, à l'échelle nationale, les dispositions des deux pactes internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui traite directement de la question de la pauvreté et qui décrit les droits de la personne, malgré l'opinion que renferme le rapport du comité mixte sur l'Accord de Charlottetown, présidé par notre collègue le sénateur Beaudoin et par Mme Dobbie, où on peut lire à la page 83 que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas vraiment des droits, mais des privilèges? Vous pouvez le lire dans le rapport. Au cours du débat, nous avons souligné que, dans les pactes, il s'agit de droits de la personne.

Il faut que les Canadiens comprennent bien, tout d'abord, que les droits inscrits dans les pactes sont des droits de la personne et, ensuite, comment nous pouvons avoir recours à cette norme internationale à laquelle le gouvernement du Canada, en accord avec toutes les compétences au Canada, a souscrit en 1976.

Ma question porte sur l'inquiétude que vous ressentez au sujet de la pauvreté. Que diriez-vous d'une telle approche?

Mme Jackman: Bien sûr, je serais enchantée si le mandat de la commission était élargi, même si, à mon avis, les deux mesures sont complémentaires.

Dans la loi fédérale actuelle, il est évident que la notion de condition sociale, exprimée en fonction des droits à l'égalité inscrits dans les pactes internationaux, est ce qui fait défaut.

On assiste en ce moment au Canada à un débat sur la justiciabilité des droits sociaux et économiques. Mon ancien collègue, le sénateur Beaudoin, et moi-même, sommes en profond désaccord à ce sujet et l'avons toujours été.

Je suis pour la reconnaissance au Canada des droits sociaux et économiques — les droits des pauvres. À mon avis, nous avons à l'heure actuelle un système à deux niveaux en matière de protection des droits de la personne, système très défavorable pour les pauvres. Je sais que votre comité et le Sénat bénéficieraient de l'appui inconditionnel des groupes de lutte contre la pauvreté, des

proposed that kind of measure. At the moment, not only do we not have any implementation mechanism for the covenant, we have no domestic avenue for review. Currently, there is no forum in Canada for the notion of a petition or request that something at least be examined. If you are talking about a civil or political right, you can litigate, but if you are talking about a social right, a right to food, for example, which is being sorely tested in Canada at the moment, there is absolutely no avenue, and this marginalizes the issues which are most important for the most disadvantaged Canadians.

Senator Kinsella: I agree with you. I think that the Human Rights Commission, under that type of model, would be playing the role of a social auditor.

Senator Gigantès: Can the Human Rights Commission, in your view, play the role that Senator Kinsella is suggesting in the absence of actual legislation recognizing those rights and mandating the commission to apply that particular law?

Ms Jackman: The commission cannot unilaterally enforce. Because of our division of powers in Canada, the enforcement of many of the rights that are contained in the international covenant require provincial legislative action. However, the commission can examine and report.

I would like to give as an example the repeal in the 1995 budget of the Canada Assistance Plan. This was a very big step backward in terms of our compliance with the international covenant. Again, there was no forum for bringing these concerns to the attention of the legislatures or the public. Most Canadians have no idea that the federal government repealed the only social and economic rights implementing mechanism that we had.

Even though the commission obviously cannot legislate, and nor can it enforce the rights in terms of implementing legislation, I think the investigative reporting, public education mandate, which the commission already enjoys on paper, would be most appropriate in this area.

Senator Kinsella: Your suggestion is that we add to the proscribed grounds of discrimination contained in the present Human Rights Act "social condition," "source of income" or some similar ground as was done in Newfoundland and Quebec.

You also said that it is probably already covered. Are you referring to the situation in the *Haig* case where the court said you must read certain things into the Canadian Human Rights Act?

Ms Jackman: Within the next few years, if the legislature does not act, there will be litigation on this. It is, to my mind, a real shame that poor Canadians are forced to go to the court to have a right recognized which should so clearly exist. However, the device would be to argue that failure to include social condition in the statute, which is meant to guarantee the equality rights of poor people not to be discriminated against, is a violation of the

groupes de femmes et autres groupes des droits à l'égalité si vous proposiez ce genre de mesure. Pour l'instant, non seulement n'avons-nous pas de mécanisme de mise en oeuvre du pacte, mais nous n'avons pas non plus de mécanisme national d'examen. À l'heure actuelle, il n'y a pas de forum au Canada qui permette de demander l'examen de la question, à tout le moins. Il est toujours possible de saisir les tribunaux de toute question relative à des droits civils ou politiques, mais il n'y a rien de prévu pour les droits sociaux, le droit à l'alimentation, par exemple, qui est considérablement mis à l'épreuve au Canada en ce moment; c'est ce qui marginalise les questions qui sont des plus importantes pour la plupart des Canadiens défavorisés.

Le sénateur Kinsella: Je suis d'accord avec vous. Je crois que la Commission des droits de la personne, selon ce genre de modèle, jouerait le rôle de vérificateur social.

Le sénateur Gigantès: À votre avis, la Commission des droits de la personne peut-elle jouer le rôle que propose le sénateur Kinsella, en l'absence de toute loi reconnaissant ces droits et donnant à la Commission le mandat d'appliquer cette loi particulière?

Mme Jackman: La Commission ne peut pas unilatéralement mettre la loi en application. À cause du partage des pouvoirs au Canada, la mise en application de beaucoup des droits inscrits dans le pacte international exige des mesures législatives provinciales. Toutefois, la Commission peut examiner la question et en faire rapport.

J'aimerais vous citer l'exemple de l'abrogation du Régime d'assistance publique du Canada prévue dans le budget de 1995. C'est un pas en arrière en ce qui concerne notre respect du pacte international. Aucun forum n'a permis d'attirer l'attention des assemblées législatives ou du public sur ce point. La plupart des Canadiens ne savent absolument pas que le gouvernement fédéral a abrogé le seul mécanisme de mise en oeuvre des droits sociaux et économiques dont nous disposions.

Même si la Commission ne peut évidemment pas légiférer et même si elle ne peut pas appliquer les droits dans la mise en oeuvre de la loi, je crois que le mandat de la Commission, prévu sur papier, en matière de rapports d'enquête et d'éducation du public, serait des plus appropriés dans ce domaine.

Le sénateur Kinsella: Vous proposez que l'on ajoute à la liste des motifs de distinction illicite qui se trouve dans la Loi actuelle sur les droits de la personne le motif «condition sociale», «source de revenu», ou autre motif semblable, à l'instar de Terre-Neuve et du Québec.

Vous avez dit également que c'est probablement déjà prévu. Voulez-vous parler de la situation de l'affaire *Haig* où la cour a dit qu'il fallait lire entre les lignes de la Loi canadienne sur les droits de la personne?

Mme Jackman: Au cours des cinq prochaines années, si le corps législatif ne fait rien, il y aura des litiges à ce sujet. Il est à mon avis honteux que les Canadiens pauvres soient forcés d'aller devant les tribunaux pour faire reconnaître un droit qui devrait clairement exister. Toutefois, la solution serait de dire que le fait de ne pas inclure la condition sociale dans la loi, qui est censée garantir les droits à l'égalité des pauvres en matière de

section. I can say, from a very conservative, doctrinal position, that this case will be victorious. However, it will take a lot of money, time and hardship from a constituency that has no money and no time.

Senator Gigantès: But much hardship.

Senator Beaudoin: I wish to say, first, that I am glad to be back at the legal committee. However, at the same time, I have some regrets because I have been misunderstood in certain stances I have taken.

I am in favour of economic and social rights, and that they should be defined as rights and not privileges, as Senator Kinsella has said. Our problems arise when we try to define them. To define economic rights is probably somewhat easier than defining social rights but, nonetheless, definitions always create difficulties.

That being said, I was most impressed by your suggestion and I agree with the principle that the word "poverty" should be included.

Senator Gigantès: It is there. Poverty is with us all the time.

Senator Beaudoin: Poverty is with us, but the word is not included in the section.

How will this be dealt with in practice by a court such as the Supreme Court? It is one thing to say that we should not discriminate on the basis of poverty, but how can we make that work in practice?

Ms Jackman: Forgive me for suggesting that you did not support social and economic rights. It is the justiciability issue where we probably disagree.

Senator Beaudoin: Yes. I always say that it is easy for a court of justice to rule on freedom of expression, freedom of religion and so on, but when we are concerned with the definition of social rights it is quite another story. If that is what you meant, I agree with you.

Ms Jackman: Perhaps I can go back to the banking example, although I will also take an example where the federal government is providing a service, because there were some real concerns about that.

My banking example is one where a person shows up at the wicket with his or her welfare cheque and asks for it to be cashed. The bank teller will ask the customer if he or she has an account at that bank. If the person does not have such an account — and it may be because they do not have adequate identification, or because they move a lot, or because they do not like going to any bank because they may feel intimidated — the teller may refuse to cash the cheque or, alternatively, the teller may say that the bank will cash the cheque but insist that the person open an account. They may say, "Because we do not know you, and because you look a little 'iffy', we will hold your cheque for four or five days."

discrimination, enfreint l'article en question. Je peux dire, d'un point de vue très conservateur et doctrinal, que cet argument serait accepté. Toutefois, en plus des difficultés que cela occasionnera, cela exigera beaucoup d'argent et de temps pour un groupe de personnes qui ne disposent ni d'argent ni de temps.

Le sénateur Gigantès: Mais qui ont beaucoup de difficultés.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais dire tout d'abord que je suis heureux d'être de retour au comité des affaires juridiques. Toutefois, en même temps, j'ai quelques regrets, car certaines des positions que j'adopte sont mal comprises.

Je suis en faveur des droits économiques et sociaux et je crois qu'ils devraient être définis comme des droits et non des privilèges, comme l'a indiqué le sénateur Kinsella. C'est lorsque nous essayons de les définir que les problèmes se posent. Il est probablement plus facile de définir les droits économiques que les droits sociaux, mais il reste que les définitions créent toujours des difficultés.

Ceci étant dit, votre proposition m'a fort impressionné et je suis d'accord avec le principe voulant que le mot «pauvreté» soit inclus.

Le sénateur Gigantès: Elle est là, la pauvreté est toujours parmi nous.

Le sénateur Beaudoin: La pauvreté est parmi nous, mais le mot ne figure pas dans cet article.

Comment un tribunal comme la Cour suprême réglerait-il la question en pratique? C'est une chose de dire que nous ne devrions pas établir de distinction fondée sur la pauvreté, mais comment y parvenir en pratique?

Mme Jackman: Pardonnez-moi d'avoir laissé entendre que vous n'êtes pas en faveur des droits sociaux et économiques. C'est probablement au sujet de la question de la justiciabilité que nous ne sommes pas d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Oui. J'ai toujours dit qu'il est facile pour un tribunal de rendre une décision au sujet de la liberté d'expression, de la liberté religieuse, et cetera, mais que c'est toute une autre histoire lorsqu'il s'agit de la définition des droits sociaux. Si c'est ce que vous voulez dire, je suis d'accord avec vous.

Mme Jackman: Peut-être pourrais-je revenir sur l'exemple des banques, bien que je puisse également citer un exemple de la fourniture d'un service par le gouvernement fédéral qui a également causé beaucoup d'inquiétude.

Dans l'exemple des banques, imaginez une personne qui se présente au guichet et qui demande à encaisser son chèque d'assurance sociale. Le caissier va demander au client s'il a un compte dans cette banque. S'il n'en a pas — peut-être parce qu'il n'a pas de pièce d'identité suffisante, ou parce qu'il déménage souvent, ou parce qu'il trouve intimidant d'aller dans une banque — le caissier peut refuser d'encaisser le chèque ou, sinon, dire que la banque va encaisser le chèque, tout en insistant pour que le client ouvre un compte. Il peut dire: «Étant donné que nous ne vous connaissons pas et que vous avez l'air un peu douteux, nous allons retenir votre chèque pendant quatre ou cinq jours».

For a person with a welfare cheque as a sole source of income, this creates difficulty. What do these people do? They go to cheque-cashing services where they must pay a 5 per cent to a 15 per cent premium, or they go to the Loeb store and they cash their cheque by buying groceries. Essentially, they are deprived of services which we all take for granted — a bank account, ready access to our money, and a cash card.

I am recommending that the expression to be entrenched should be “social condition” because the Quebec commission has already examined this concept. It has been entrenched in the Quebec Charter of Human Rights for some time. It has a well recognized meaning. It is also found in the Newfoundland code. It is not a new expression. To entrench “poverty” might raise a few more concerns, but “social condition” is an expression which has a well-understood meaning.

A potential banking client could argue before the federal commission, with the evidence of the report by ACEF Centre, that there is discrimination by the banking industry in the provision of banking services on the basis of social condition. If you are poor, you get a lesser quality of banking services. In fact, in many banks, you get no service.

That would be a clear example. Then the bank would have to justify to the commission, before a tribunal, why it would be an undue hardship for the bank to provide the same quality of services to poor people that we take for granted as middle-class Canadians.

The Canadian code does allow now, with this proposed section 15.2, a section-1 type of debate between the entity accused of discrimination and the tribunal or the victim where they discuss how certain actions can be justified. In the case of banking, it would be very difficult for banks to argue that it would be an undue hardship to provide equal banking services. They just would prefer not to do it; they are inherently conservative.

In terms of the government as a provider of services, obviously the issue becomes more difficult. I would go back to the most radical example I can think of — the repeal of the Canada Assistance Plan. The Canada Assistance Plan provided that the federal government would only transfer welfare moneys to provinces if they ensured that people receiving welfare were receiving it because they were in need. It did not involve any other kind of investigation about whether they were a good parent or whether they should be on workfare instead. They must be entitled to welfare based on need in order for the province to be eligible for the transfer of funds.

One might argue that the repeal of the Canada Assistance Plan amounted to a policy, a legislative fiscal choice, that discriminated against poor people.

Cela crée beaucoup de problèmes pour les gens qui reçoivent un chèque d'assistance sociale. Que font-ils? Ils font appel à des services d'encaissement de chèques qui leur réclament une commission de 5 à 15 p. 100, sinon, ils vont au magasin Loeb faire leur épicerie afin de pouvoir encaisser leur chèque. Ils sont en fait privés de services que nous tenons tous pour acquis — un compte bancaire, un accès facile à notre argent et une carte de paiement.

Je recommande l'expression inscrite dans la Constitution, soit «condition sociale», parce que la commission du Québec a déjà cerné le concept. L'expression est dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne depuis quelque temps déjà. Elle a un sens bien défini. On la trouve aussi dans le code de Terre-Neuve. L'expression n'est pas nouvelle. Insérer le mot «pauvreté» pourrait donner lieu à d'autres préoccupations, tandis que l'expression «condition sociale» a un sens bien défini.

Un éventuel client de banque pourrait prétendre, devant la commission fédérale, en produisant comme preuve le rapport de l'ACEF-Centre, que l'industrie bancaire fait une distinction, dans la prestation de ses services, en fonction de la condition sociale. Les pauvres obtiennent des services bancaires de qualité inférieure. En fait, dans de nombreuses banques, ils n'obtiennent rien du tout.

Ce serait un cas classique. Il faudrait que la banque justifie à la commission, devant un tribunal, pourquoi l'obligation de fournir aux pauvres les mêmes services que les Canadiens de la classe moyenne tiennent pour acquis représente une contrainte excessive.

Le code canadien ne permet pas actuellement, au moyen de l'article 15.2 projeté, un affrontement du genre auquel donne lieu l'article 1 entre celui qui est accusé de discrimination et le tribunal ou la victime, ce qui permettrait d'avoir une discussion sur la justification de certains agissements. Il serait très difficile aux banques de prétendre que l'obligation de fournir des services bancaires égaux leur imposeraient des contraintes excessives. Elles préféreraient tout simplement ne pas le faire; elles sont intrinsèquement conservatrices.

Quant au gouvernement en tant que fournisseur de services, de toute évidence, la question se complique. Je reprends l'exemple le plus radical que je connais — l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada. Aux termes de celui-ci, le gouvernement fédéral ne transférait des fonds d'assistance sociale aux provinces que si elles s'assuraient que les prestataires en avaient vraiment besoin. Il n'était pas question d'enquêter pour savoir, par exemple, si les prestataires étaient de bons parents ou aptes à travailler. Pour que la province ait droit au transfert, il fallait simplement que les prestataires aient droit à l'assistance sociale.

On pourrait prétendre que l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada revenait à mettre en oeuvre, dans une loi, une politique, un choix budgétaire, qui fait une distinction à l'égard des pauvres.

Senator Beaudoin: I agree with that. Your explanation seems to be quite logical. Is the word "poverty" found in any other statute? Has it been construed in the way you are suggesting?

Ms Jackman: Because "poverty" is not included in any provincial code, the answer is no, but "social condition" has been invoked in two cases in Quebec. One case could cover a residential tenancy situation where someone wants to rent an apartment but is denied tenancy because he or she is on welfare. The landlord may refuse to accept the welfare recipient as a tenant, even though he might be able to provide a damage deposit and have a good track record as a tenant. The landlord simply may not want to have a welfare recipient in his building.

Senator Beaudoin: That is discrimination.

Ms Jackman: That is not recognized under the federal code.

Senator Beaudoin: If you enshrine the word "poverty," it would be included, or even the term "social condition."

Ms Jackman: In Quebec, it has been read as discriminatory for a landlord to deny tenancy just by virtue of the fact that the applicant may be a welfare mother.

That is discriminatory. It is intuitively correct for us to say that.

Senator Beaudoin: You have convinced me that it will be a little more difficult to remedy the situation as it relates to banks.

Ms Jackman: This committee of the Senate has been charged with the responsibility for reading and revising this bill before it is passed. Amend the bill as I am suggesting and then have the Justice Department or the house explain to you why the Canadian Human Rights Act, should continue to deprive poor Canadians of the same guarantees held by every other group. As I say, the most egregious forms of disadvantage — race, sex, sexual orientation — are protected. The poor are not.

Senator Beaudoin: Are you suggesting that as an amendment to this bill?

Ms Jackman: I am asking that you amend section 3.1 of the bill to include "social condition" in the list of proscribed grounds. We would have race, sex, sexual orientation and social condition explicitly in the bill. I do not believe that this is a radical thing for this committee to do.

Senator Pearson: I agree with Senator Beaudoin that the inclusion of "social condition" makes a lot of sense. I have the same problem, from a practical point of view, of what it would actually mean in a federal human rights act. Banks, of course, come under federal regulation. As to your example of the difficulty in cashing a welfare cheque, I think that attitude makes

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous. Votre explication me semble fort logique. Le mot «pauvreté» figure-t-il dans une autre loi? L'a-t-on interprété dans le sens que vous proposez?

Mme Jackman: Parce que la «pauvreté» n'est pas incluse comme motif interdit dans un code provincial, je vous répondrai par la négative. Cependant, la «condition sociale» a été invoquée devant les tribunaux deux fois au Québec. Dans l'un, il était question de location à usage d'habitation, situation dans laquelle une personne désirant louer un appartement se voit refuser la location parce qu'elle touche de l'aide sociale. Le locateur refusera peut-être d'accepter le prestataire d'aide sociale comme locataire, même si celui-ci est capable de verser un dépôt en cas de dommages et qu'il n'y a jamais eu de plainte contre lui en tant que locataire. Le locateur ne voudra peut-être tout simplement pas d'un prestataire d'aide sociale dans son immeuble.

Le sénateur Beaudoin: C'est de la discrimination.

Mme Jackman: Cette forme de discrimination n'existe pas dans le code fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Si vous inscrivez le mot «pauvreté», voire «condition sociale», le code la reconnaîtrait.

Mme Jackman: Au Québec, on a décidé qu'un locateur faisait de la discrimination s'il refusait la location à une éventuelle locataire pour la simple raison qu'elle était mère et prestataire d'aide sociale.

C'est discriminatoire. Nous le savons intuitivement.

Le sénateur Beaudoin: Vous m'avez convaincu qu'il sera un peu plus difficile de régler la situation en ce qui concerne les banques.

Mme Jackman: Votre comité sénatorial a été chargé d'examiner le projet de loi et d'y proposer au besoin des modifications, avant son adoption. Modifiez le projet de loi dans le sens que je propose, puis demandez au ministère de la Justice ou à la Chambre de vous expliquer pourquoi il faudrait que la Loi canadienne sur les droits de la personne continue de priver les Canadiens pauvres de la protection offerte à tous les autres. Comme je l'ai dit, les formes les plus grossières de discrimination, soit la race, le sexe et l'orientation sexuelle, sont interdites. Par contre, les pauvres ne sont pas protégés.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce ce que vous proposez comme amendement au projet de loi à l'étude?

Mme Jackman: Je vous demande de modifier l'article 3.1 du projet de loi de manière à inclure, dans la liste des motifs interdits, la «condition sociale». Ainsi, la race, le sexe, l'orientation sexuelle et la condition sociale seraient explicitement interdits dans le projet de loi. Je ne crois pas que ce soit trop radical pour un comité comme le vôtre.

Le sénateur Pearson: Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin que l'inclusion de la «condition sociale» est très sensée. D'un point de vue pratique, je me demande, moi aussi, ce que cela signifierait réellement dans une loi fédérale sur les droits de la personne. Les banques relèvent naturellement de la réglementation fédérale. Quant à votre exemple illustrant la difficulté d'encaisser

no sense because a government cheque should be honoured by everyone.

However a general refusal to cash cheques can happen to anyone. It has happened to my children; some of them are poor and some are not. I have not viewed it as a discrimination against any group of people. I am speaking of cheques generally, and not of government cheques. There is a balance there where the regulations presumably apply to everyone across the board.

Can you give me some practical examples of what difference we would make in the lives of Canadians by amending the human rights act this way?

Ms Jackman: I would urge you to read the well-researched report by the ACEF Centre. Consider the percentage of poor people who do not have bank accounts and the percentage of poor people whose cheques are routinely refused as opposed to being refused from time to time. Look at the percentage of poor people who are forced to use cheque-cashing services and to pay a big premium to do that.

The banking example is very well documented, and I will provide to the clerk or the researcher the reference for the report. It was submitted in French and English to Industry Canada who, I am sure, can make it available to your committee. It provides a lot of not only anecdotal but some very strong empirical evidence relating to the banking sector.

Senator Pearson: That would be helpful.

Ms Jackman: In terms of a practical example, that is one where the evidence does exist and it is clear.

Apart from the practical significance in terms of individual poor people going to the commission and complaining about individual acts of discrimination, that is important, I have also made the point about the leadership and symbolic influence of the Canadian Human Rights Act. It is the cornerstone of Canadian human rights law. It interacts with the Charter. It is an expression of our commitment to our international human rights guarantees; and it has a big hole in it. The hole is the recognition of the rights of poor people not to be discriminated against because they are poor.

Senator Pearson: We all accept that particular point. The difficulty is how one goes about it. I understand what you have described in the banking examples you have given, but I know of many people with lots of money whose cheques have not been cashed. That has happened to me.

Ms Jackman: The onus is on the complainant to prove discrimination. If a poor person chose to go to the commissioner, or if a group like ACEF Centre which represents poor people decided to go to the commission, they must prove, in accordance with legal principles under the act, that the discrimination has occurred. That onus is on any complainant of discrimination.

Senator Pearson: Do you have other examples to give us, apart from banking situations?

un chèque d'assistance sociale, j'estime que pareille attitude est insensée parce qu'il faut honorer les chèques du gouvernement.

Toutefois, il peut arriver à quiconque de se voir refuser l'encaissement d'un chèque. C'est arrivé à mes enfants. Certains sont pauvres, d'autres pas. Je n'ai jamais perçu cela comme de la discrimination à l'égard d'un groupe particulier. Bien sûr, je parle des chèques en général, plutôt que des chèques du gouvernement. Il existe un juste milieu. On suppose au départ que la réglementation s'applique à tous de la même manière.

Pouvez-vous me donner des exemples concrets de ce qui changerait dans la vie des Canadiens si nous modifions de la sorte la Loi sur les droits de la personne?

Mme Jackman: Je vous exhorte à lire le rapport bien documenté publié par l'ACEF-Centre. Voyez, par exemple, le pourcentage de personnes pauvres qui n'ont pas de compte bancaire et le pourcentage de personnes pauvres qui se voient couramment refuser l'encaissement d'un chèque, par opposition à un refus occasionnel. Examinez bien le pourcentage de personnes pauvres qui sont obligées de recourir à des services d'encaissement de chèques moyennant un certain montant.

L'exemple de ce qui se passe dans les banques est fort bien documenté. Je fournirai au greffier ou à l'attaché de recherche les coordonnées du rapport. Il a été présenté en français et en anglais à Industrie Canada qui, j'en suis sûre, peut vous en fournir un exemplaire. Le rapport renferme beaucoup de preuves non seulement anecdotiques, mais aussi empiriques.

Le sénateur Pearson: Ce serait utile.

Mme Jackman: Comme exemple concret, en voilà un où la preuve existe et où elle est claire.

Mis à part le fait que l'on oblige la personne pauvre à se plaindre auprès de la commission d'actes individuels de discrimination, j'ai aussi souligné la valeur de leadership et l'influence symbolique qu'aurait la Loi canadienne sur les droits de la personne. Elle représente la pierre angulaire du droit en la matière. Elle interagit avec la Charte. Elle énonce notre engagement à respecter nos obligations internationales en matière de droits de la personne; or, elle comporte une énorme lacune, car elle ne reconnaît pas le droit des pauvres de ne pas faire l'objet de discrimination en raison de leur pauvreté.

Le sénateur Pearson: Nous acceptons tous ce point particulier. La difficulté réside dans la manière de colmater la brèche. Je comprends ce que vous nous avez décrit dans les exemples concernant les banques, mais je connais bien des riches auxquels on a refusé d'encaisser des chèques. Cela m'est déjà arrivé.

Mme Jackman: C'est au plaignant qu'il revient de prouver la discrimination. Si un pauvre choisit de s'adresser au commissaire ou qu'un groupe comme l'ACEF-Centre, qui représente les pauvres, décide de s'adresser à la commission, il faut qu'il prouve qu'il y a eu discrimination en conformité avec les principes juridiques énoncés dans la loi. Quiconque se plaint d'être victime de discrimination doit en faire la preuve.

Le sénateur Pearson: Les banques mises à part, avez-vous d'autres exemples à nous donner?

Ms Jackman: Telecommunications is another federally regulated sector. We take access to bank cards, cable TV and telephones for granted. Cable TV and telephone are two other areas in which people living in poverty have much more difficulty than middle-class people do in getting services. Telephone is a good example.

Senator Pearson: What do you mean?

Ms Jackman: I do not know how long it has been since you went to the Bell phone centre to get your phone, but the kind of proof of financial viability that you have to provide in order to get telephone services, like any other municipal utilities, can be onerous.

It is not the written policies of the service provider, it is the discretion. There was litigation in Peterborough about gas company practices as they related to asking people to provide a record of being a customer. If you are unable to do that, you cannot get service.

In any kind of telecommunication service — and there has not been the research to document it, but there is anecdotal evidence — poor people, as a rule, do not get the same quality or access to services as middle-class Canadians. This discrepancy is a result of not only their economic circumstances, but also because of stereotyping about who they are and why they are what they are.

Senator Cohen's report bears eloquent witness to what I am describing.

Senator Pearson: It is helpful if one is making a case to have a few very concrete examples that people understand as real discrimination that could be taken to court.

Senator Watt: Do you have any information that would enlighten me as I try to figure out where the aboriginal people fit into this scenario?

Ms Jackman: As you know, the Canadian Human Rights Act, does not apply to the Indian Act. I know there were some discussions about that and some concerns expressed about the failure of the act to apply, because that is an area of federal jurisdiction which one would ordinarily expect to be covered by this act.

I do not hold myself out as an expert in suggesting to your committee that you act one way or the other. However, in terms of the consultations that took place with the Department of Justice when this bill was at the draft stage, the failure of the act to extend to the Indian Act and to Indian people was an issue that was raised.

That would be a very interesting question for your committee to ask of the justice officials. This is potentially another omission in the bill where, again, there was some suggestion that, perhaps, in a second phase omnibus review of the bill, this would be addressed. For the same reasons, I do not think poverty will see the light of day in this government's mandate. I would not expect the aboriginal issue to be addressed, either. It may be one that you

Mme Jackman: Les télécommunications sont un autre secteur assujéti à la réglementation fédérale. Nous tenons pour acquis l'accès aux cartes bancaires, à la câblodistribution et au service téléphonique. L'abonnement au câble et au téléphone sont deux autres domaines où ceux qui vivent dans la pauvreté ont beaucoup plus de difficulté que les autres à obtenir des services. Le téléphone en est un bon exemple.

Le sénateur Pearson: Que voulez-vous dire?

Mme Jackman: J'ignore à quand remonte votre dernière visite au comptoir téléphonique de Bell, mais croyez-moi. Il peut être extrêmement difficile de prouver la viabilité financière exigée pour s'abonner au service téléphonique, comme à tout autre service municipal.

Ce n'est pas tant la politique du fournisseur qui pose problème que son pouvoir discrétionnaire. Je me souviens d'une affaire à Peterborough concernant les pratiques d'un fournisseur de gaz qui exigeait de ses éventuels clients qu'ils lui fournissent d'anciens relevés. Si vous étiez incapable de le faire, vous ne pouviez pas obtenir le service.

Pour tout genre de service de télécommunications — on n'a pas fait beaucoup de recherche pour documenter ces faits, mais il existe des preuves anecdotiques —, les pauvres, en règle générale, n'obtiennent pas la même qualité de service ni le même accès que les Canadiens de la classe moyenne. Cette différence résulte non seulement de leur situation économique, mais aussi de stéréotypes au sujet de la pauvreté et des causes de la pauvreté.

Le rapport de le sénateur Cohen en est un témoignage éloquent.

Le sénateur Pearson: Quand on défend une idée, il est utile de pouvoir donner quelques exemples très concrets de véritable discrimination qui pourraient être contestés devant les tribunaux.

Le sénateur Watt: Avez-vous des renseignements qui pourraient m'éclairer sur la place occupée par les Autochtones dans ce scénario?

Mme Jackman: Comme vous le savez, la Loi canadienne sur les droits de la personne ne s'applique pas à la Loi sur les Indiens. Je sais qu'il y a eu certaines discussions à ce sujet et que le fait causait des préoccupations, parce qu'il s'agit-là d'un domaine de compétence fédérale auquel on s'attendrait habituellement que la loi s'applique.

Je ne me prétends pas une experte quand je fais des propositions à votre comité. Toutefois, le fait que la loi ne s'applique pas à la Loi sur les Indiens et aux Indiens a été soulevée durant les consultations qui ont lieu avec le ministère de la Justice lorsque le projet de loi à l'étude en était à l'étape de la rédaction.

Il serait très intéressant de savoir ce que vous répondraient les fonctionnaires de la Justice à ce sujet. Il s'agit peut-être là d'une autre omission dans le projet de loi qui, a-t-on laissé entendre encore une fois, pourrait peut-être être réparée à la deuxième phase. Pour les mêmes raisons, je ne crois pas que la pauvreté sera incluse comme motif de discrimination interdit, durant le mandat de l'actuel gouvernement. Je ne m'attendrais pas, non plus, que la

would want to pursue, because it is another serious question mark in the act.

Senator Watt: Do you have any information on the aboriginal community being recognized as a people by the United Nations?

Ms Jackman: I know that indigenous groups representing indigenous people in Canada and in other jurisdictions have mounted an effective lobby at the UN level for the adoption of an international covenant on the rights of indigenous people. However, this is not an area about which I can say much.

Senator Watt: Do you have any information as to whether or not that issue has been advanced, or whether it remains in the predicament of not being able to be recognized?

Ms Jackman: To this point, the covenant has not been adopted. Indigenous people are lobbying strongly for it. There is much support in the sister communities in which I work for equality-seeking initiatives.

Senator Watt: Coming to the point that you raised about this coming under the federal jurisdiction, this section allows the Government of Canada to administer the interests of the aboriginal people. That is the subject.

Since this bill does not accommodate race or sex, how does your proposal assist? Can this aid the aboriginal people in that they could be classified as coming within certain social conditions, be it poverty or something else? Would that be one step towards being able to address the issue you raised, even if you do not spearhead it as an aboriginal issue? Is that your interpretation?

Ms Jackman: Section 3(1) protects individuals on the basis of race, as well as ethnic origin. Aboriginal people are protected from discrimination based on race.

As you know better than the rest of us, aboriginal people have suffered economic disadvantage in disproportionate numbers. Aboriginal people are amongst the poorest people in Canada. An area that the UN committee reviewing Canada's compliance with the social and economic covenant noted was the failure of Canada to address poverty amongst aboriginal people.

To the extent that poor people suffer discrimination, aboriginal people suffer twice the discrimination. If social conditions were added as a prohibited ground of discrimination under the act, then the proposed section 3.1 would be very useful because aboriginal persons could claim that they have been denied banking services. It may be because a person is of aboriginal origin or because they are poor.

The proposed section 3.1 recognizes multiple grounds of discrimination and would make it much easier for an aboriginal complainant.

Senator Gigantès: My heart is with you but we will be faced with disciples of that famous Irish political economist Murphy whose golden rule is that those who have the gold, rule. The bankers will come and say, "Are you asking us to lend money to

question autochtone soit réglée. Vous voudrez peut-être la creuser, car c'est un autre point d'interrogation dans la loi.

Le sénateur Watt: Savez-vous si les Nations Unies ont reconnu que la collectivité autochtone formait un peuple?

Mme Jackman: Je sais que les groupes indigènes représentant les Autochtones du Canada et d'autres juridictions ont formé un groupe de démarchage efficace aux Nations Unies en vue de faire adopter un pacte international sur les droits des peuples autochtones. Toutefois, ce n'est pas un domaine au sujet duquel je puis vraiment me prononcer.

Le sénateur Watt: Savez-vous si ce dossier a progressé ou si la reconnaissance est toujours refusée?

Mme Jackman: À ce stade-ci, le pacte n'a pas été adopté. Les peuples indigènes exercent beaucoup de pressions en vue de le faire adopter. Ils jouissent d'ailleurs de beaucoup d'appui des groupes au sein desquels je travaille à faire reconnaître le principe de l'égalité.

Le sénateur Watt: Je reviens au point que vous avez soulevé, soit au fait que cela relève de la compétence fédérale. Cet article permet au gouvernement du Canada de voir aux intérêts des peuples autochtones. C'est son objectif.

Comme le projet de loi à l'étude ne fait pas de place à la race ou au sexe, en quoi votre proposition est-elle utile? Aiderait-elle les Autochtones, en ce sens qu'ils pourraient être classés comme ayant une certaine condition sociale, qu'il s'agisse de pauvreté ou d'autre chose? Serait-ce une étape à franchir pour régler la question que vous avez soulevée, même si vous n'y voyez pas de rapport avec les Autochtones? Est-ce votre interprétation?

Mme Jackman: Le paragraphe 3(1) offre une protection contre la discrimination fondée sur la race, ainsi que sur l'origine ethnique. Les Autochtones sont donc protégés contre la discrimination fondée sur la race.

Comme vous le savez beaucoup mieux que nous, les Autochtones sont beaucoup plus nombreux à être défavorisés, sur le plan économique. Ils comptent parmi les plus pauvres des Canadiens. Le comité des Nations Unies qui examine à quel point le Canada respecte ses obligations en vertu du pacte social et économique a fait remarquer notamment qu'il ne se préoccupait pas de la pauvreté chez les Autochtones.

Dans la mesure où les pauvres sont victimes de discrimination, les Autochtones le sont doublement. Si la condition sociale était ajoutée comme motif de discrimination interdit dans la loi, l'article 3.1 projeté serait fort utile, car les Autochtones pourraient alors se plaindre qu'on leur refuse des services bancaires. Les services leur sont peut-être refusés parce qu'ils sont pauvres ou parce qu'ils sont autochtones.

L'article 3.1 projeté reconnaît de multiples motifs de discrimination et faciliterait beaucoup la vie aux plaignants autochtones.

Le sénateur Gigantès: Vous m'avez convaincu, mais que répondrons-nous aux disciples du fameux économiste irlandais Murphy selon lequel le monde appartient aux riches? Les banquiers nous diront: «Nous demandez-vous de prêter de l'argent

someone who has absolutely no tangible asset when we cannot have any guarantee of recovering this loan?" That is my first point.

My second point is that they will say, with modern means of photocopying and digital imaging, making false welfare cheques is a breeze, and a really clever guy can hack into the list of people who have been given welfare cheques and add names. They will ask why we are asking them to take such risks at the expense of the shareholders of their banks? How will we respond to them?

Ms Jackman: You have two answers on both points. On the first point, the the effect of amending the bill would be to prevent the banks from discriminating against poor people. It is not discriminatory for a bank to say, "I will not lend you money if you have no ability to show how you will pay it back." What the banks are doing at the moment is denying poor people services that everyone else receives.

I am absolutely with you. I would fully expect the banks to make that argument if they got wind that the Senate was seriously considering this. That would be spurious. What is prohibited is discrimination.

As to fraud, again this is an issue of undue hardship. Presumably the banks take all kinds of steps to protect themselves against fraud and fraudulent cheques. The issue is this: Why is the step they take in relation to fraudulent welfare cheques to simply refuse to cash them? Again, the onus goes to the bank to give you evidence that this is rational rather than based simply on stereotypes and the easiest way.

Senator Gigantès: I see your point.

What about another ground for discrimination that appears in international politics? There are places in the Maritimes and in Quebec where people are fired from their jobs because they do not belong to the party that has just taken power. We have had a whole epidemic of that since the PQ took power in Quebec. In some Atlantic provinces, it is well known that, when the government changes, there is a wholesale exit from the public service, down to the lowest clerks and the people who pave the roads. They will be replaced by others. Would you favour politics to be included?

Ms Jackman: Political conviction is a well-recognized ground in many international and domestic treaties. A person is fortunate if that happens to them in Quebec, because it is the only province in Canada where there are guarantees against discrimination on the basis of political conviction.

Senator Kinsella: It happens in Newfoundland as well.

Senator Gigantès: It takes place, though.

à quelqu'un qui n'a absolument pas de biens matériels, sans garantie aucune de pouvoir recouvrer le prêt?»

De plus, ils feront valoir qu'avec les moyens contemporains de reproduction et d'imagerie numérique, la production de faux chèques d'assistance sociale est l'enfance de l'art et que n'importe quel petit futé peut accéder à la liste des prestataires des chèques d'assistance sociale et y ajouter des noms. Ils nous demanderont pourquoi nous souhaitons les obliger à assumer pareils risques, aux frais des actionnaires de la banque. Que leur répondrons-nous?

Mme Jackman: Je conçois deux réponses à chaque question. Pour ce qui est de la première, la modification du projet de loi aurait pour effet d'empêcher les banques de faire de la discrimination à l'égard des pauvres. Si la banque rejette une demande de prêt parce que l'emprunteur est incapable de prouver qu'il a la capacité de rembourser, elle ne fait pas de la discrimination. Par contre, elle le fait quand elle refuse, comme elle le fait actuellement, aux pauvres des services auxquels ont droit tous les autres.

Je suis parfaitement d'accord avec vous. Je m'attends bien que les banques fassent valoir cet argument si elles ont vent que le Sénat envisage sérieusement de modifier le projet de loi en ce sens. Ce serait un argument fallacieux. Ce qui est interdit, c'est la discrimination.

Quant aux fraudes, c'est encore une question de contraintes excessives. Il est permis de croire que les banques prennent toutes sortes de mesures pour se protéger contre la fraude et les chèques falsifiés. Il faut plutôt se demander pourquoi elles se protègent contre les chèques d'assistance sociale falsifiés en refusant simplement de les encaisser. À nouveau, c'est à la banque qu'il appartient de prouver qu'il s'agit d'une décision rationnelle plutôt que d'une décision fondée simplement sur des stéréotypes et la facilité.

Le sénateur Gigantès: Je vois ce que vous voulez dire.

Qu'en est-il d'un autre motif de discrimination que l'on trouve dans les politiques internationales? Dans les Maritimes et au Québec, on licencie des gens parce qu'ils n'appartiennent pas au parti qui vient d'assumer le pouvoir. Il y a eu toute une série de licenciements depuis que le Parti québécois a pris le pouvoir à Québec. Dans certaines provinces atlantiques, nous savons tous que, lorsque le pouvoir change de mains, il y a beaucoup de départs au sein de la fonction publique, y compris aux plus bas échelons. Ces fonctionnaires sont remplacés par d'autres. Seriez-vous en faveur d'inclure la discrimination pour des motifs politiques?

Mme Jackman: Les convictions politiques sont un motif interdit bien reconnu dans de nombreux traités internationaux et canadiens. Heureuse la personne à qui cela arrive au Québec, parce que c'est la seule province au Canada qui offre de la protection contre la discrimination fondée sur les convictions politiques.

Le sénateur Kinsella: Cela se produit aussi à Terre-Neuve.

Le sénateur Gigantès: Cette forme de discrimination existe tout de même.

Ms Jackman: At least we have a statutory human rights protection. I would be in favour of that, of course, living in Ontario as I do and not sharing the ideology of the particular party in power. However, my particular axe to grind at the moment is not that one.

Senator Gigantès: President Roosevelt was against welfare and for workfare. He was well organized. The city of Key West was a collection of smelly shacks. Through workfare, it is what it is today. People with the necessary specialties who were unemployed were sent there with engineers and whoever, and they did a beautiful job. That was workfare. They were not to be given any money unless they participated in that particular job.

I am not talking of trying to impose this on the sick or on single moms. However, why should healthy single males not be told, "You cannot have welfare because we have some decent projects where you might learn some manual skills"?

Ms Jackman: In every jurisdiction in Canada, the waiting lists for employment opportunity programs exceed the spaces available. People on welfare want to work. The problem is that the available programs are too few in number and inadequate.

I think it is fair to say that the C.D. Howe Institute agrees that, when you have governments imposing workfare as a blanket requirement for ideological reasons, you are guaranteed to have an underfunded, ineffective program that is just busy work and does not permit people to get back to work. That is the problem with it. The good programs have waiting lists far longer than the programs can accommodate.

Senator Cogger: If it is your view, it is not discriminatory for a bank to refuse credit to someone who cannot show ability to repay, would you not then agree that simple services, such as phone service, are a form of extension of credit? The minute Ma Bell installs a phone in someone's home, nothing prevents that person from running up a bill of several thousands of dollars. I would suggest, therefore, that it is perfectly in order for the provider of the service to exercise some discretion as to the credibility or the credit worthiness of the seeker of the service. Would you agree?

Ms Jackman: I would argue that there is not really a difference of degree in those two situations. I am suggesting that it is perfectly legitimate for the banks to apply the same lending criteria to all potential borrowers. That would not be discriminatory. However, what is happening with the phone companies is that the same criteria is not being applied.

When I ask for a phone, because I can show proof of employment and an address where I have lived for more than two years, an assumption is made that I will pay my bill. No further questions are asked.

Mme Jackman: Nous avons au moins une loi qui protège nos droits. Même si j'habite en Ontario et que je ne partage pas les idées du parti au pouvoir, je serais d'accord, bien entendu, qu'on ajoute les convictions politiques à la liste des motifs. Toutefois, ce n'est pas, pour l'instant, une de mes priorités.

Le sénateur Gigantès: Le président Roosevelt était contre le principe de l'aide sociale et en faveur du travail obligatoire. Il était bien organisé. La ville de Key West n'était qu'un ramassis de vieilles bicoques. Grâce au travail obligatoire, elle est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. On a envoyé là-bas des chômeurs qui possédaient les compétences voulues, ainsi que des ingénieurs et autres spécialistes, et ils ont accompli un travail merveilleux. S'ils voulaient recevoir leur chèque, ils devaient travailler.

Il n'est pas question qu'on impose cela aux malades ou aux mères célibataires. Toutefois, pourquoi ne pourrait-on pas dire aux hommes célibataires et en santé, «Vous ne pouvez pas vivre de l'aide sociale parce que nous avons mis sur pied des projets intéressants auxquels vous pouvez participer et qui vous permettront d'acquérir des compétences manuelles?»

Mme Jackman: Les listes d'attente pour participer aux programmes d'emploi dans les provinces et territoires sont longues. On n'arrive pas à satisfaire à la demande. Les assistés sociaux veulent travailler. Les programmes qui existent sont trop nombreux et inadéquats.

L'Institut C.D. Howe a raison de dire que, lorsque les gouvernements imposent le travail obligatoire pour des raisons idéologiques, nous finissons par nous retrouver avec des programmes inefficaces et dotés de fonds insuffisants qui ne font qu'occuper les gens au lieu de les remettre véritablement au travail. Voilà le problème. Les bons programmes ont des listes d'attente qui sont très longues. Ils n'arrivent pas à répondre à la demande.

Le sénateur Cogger: Si vous estimez qu'une banque ne fait pas preuve de discrimination quand elle refuse d'accorder un prêt à une personne qui ne peut démontrer qu'elle est en mesure de le rembourser, n'est-il pas vrai alors que les services plus simples, comme le service téléphonique, constituent aussi une forme de prêt? Dès que la compagnie Bell installe un téléphone chez quelqu'un, rien n'empêche cette personne d'accumuler une facture de plusieurs milliers de dollars. Il est donc tout à fait normal que le fournisseur de service juge de la crédibilité ou de la solvabilité du requérant. N'êtes-vous pas du même avis?

Mme Jackman: Il n'y a pas vraiment de différence entre les deux cas. Il est tout à fait légitime que les banques appliquent les mêmes critères à tous les emprunteurs éventuels. Cette pratique n'est pas discriminatoire. Toutefois, les compagnies de téléphone, elles, n'appliquent pas les mêmes critères.

Si je veux obtenir un téléphone, je n'ai qu'à démontrer que je travaille et que j'habite à la même adresse depuis plus de deux ans pour en avoir un. C'est tout. On ne pose pas d'autres questions.

Senator Cogger: What about the issuance of a credit card? Do you not recognize the right of the issuer to assess the history of credit or credit worthiness of the party making the application? Should not anyone have the same right?

Ms Jackman: I am suggesting that the same criteria should be applied to all. I am constantly invited to apply for ever-increasing, exorbitant credit limits on all kinds of credit cards. The bank has a lot of control. It issues the credit and puts a limit on it.

Senator Cogger: But the phone company that installs the phone cannot put a limit on it.

Ms Jackman: They can suspend the service if I do not pay my bill.

Senator Cogger: Yes, they would suspend the service after you had run up an outrageous bill.

Ms Jackman: Again, it is a business. In this computer age, they can easily control what kind of debit they allow me to run up before they decide they will no longer let me use the service.

Senator Cogger: That would be discriminatory because they would monitor you, and they would not monitor my telephone.

Ms Jackman: The point I am trying to make is that federally regulated service providers — and I use banks as an example because I want to use an area where there is documented evidence — are discriminating on the basis of stereotype rather than factual credit history.

Senator Gigantès: The famous J. P. Getty was so sick of paying huge phone bills incurred by his rich guests, that he installed coin telephones beside every bed.

Senator Cogger: You would have us amend the bill to withdraw the notion of cost from one of the criteria of hardship. We would merely retain health and safety. Is that your proposal?

Ms Jackman: With regard to this bill, yes, I am suggesting that cost should be scrapped as a limiting consideration. This would keep the bill in line with human rights case law and other statutes.

Senator Cogger: As I recall, the last time we discussed that, someone raised a matter of heritage buildings. I pointed out to Ms Falardeau-Ramsay that they would not have a right to look into these matters under these criteria, and she told me that they would come in under costs, for instance.

What you are suggesting is that, if the provider or the person who is the alleged discriminator cannot prove a health or safety reason, regardless of the costs, he will have to comply.

I do not want to get too philosophical here; but removing the notion of costs in a bill that imposes duties and responsibilities on providers of services, seems to me to be devoid of connection to the real world. Of course, in the ideal world, costs would not be a factor.

Le sénateur Cogger: Et qu'en est-il des cartes de crédit? L'émetteur n'a-t-il pas le droit d'évaluer la cote de crédit du requérant? Ne devrions-nous pas tous avoir le même droit?

Mme Jackman: Nous devrions tous être assujettis aux mêmes critères. Les institutions émettrices de cartes de crédit m'offrent constamment la possibilité d'augmenter ma limite de crédit. La banque exerce un grand contrôle. Elle accorde une marge de crédit et en fixe la limite.

Le sénateur Cogger: Mais la compagnie qui installe le téléphone ne peut pas fixer de limite.

Mme Jackman: Elle peut couper le service si vous ne payez pas votre facture.

Le sénateur Cogger: C'est vrai, elle couperait le service si votre facture atteignait des proportions exorbitantes.

Mme Jackman: C'est comme cela qu'on fait marcher les affaires. En cette ère de l'informatique, les entreprises peuvent facilement surveiller le solde de mon compte et décider de ne plus m'offrir de service s'il atteint des proportions démesurées.

Le sénateur Cogger: Ce geste serait discriminatoire parce qu'elles exerceraient un contrôle sur vos dépenses, mais pas sur ma facture de téléphone.

Mme Jackman: Ce que j'essaie de dire, c'est que les institutions sous réglementation fédérale — et j'utilise les banques comme exemple parce qu'on dispose de preuves bien documentées à leur égard — vont priver une personne d'un service pour des motifs fondés sur des stéréotypes et non pas à cause de sa cote de crédit.

Le sénateur Gigantès: Le grand J. P. Getty, qui en avait assez de payer les factures de téléphone exorbitantes que lui laissaient ses riches invités, a fait installer des téléphones payants à côté de chaque lit.

Le sénateur Cogger: Vous voudriez qu'on supprime le facteur coût des critères d'évaluation d'une contrainte excessive, et qu'on ne garde que les facteurs santé et sécurité?

Mme Jackman: Oui, le facteur coût devrait être supprimé. Le projet de loi serait ainsi conforme aux jugements et autres lois sur les droits de la personne.

Le sénateur Cogger: La dernière fois que nous avons discuté de ce projet de loi, quelqu'un a soulevé la question des édifices du patrimoine. J'ai indiqué à Mme Falardeau-Ramsay qu'on ne pourrait appliquer ces critères dans ce cas-là, et elle m'a répondu que le facteur coût pourrait, par exemple, être invoqué.

Vous dites que si le fournisseur ou l'auteur de l'acte discriminatoire présumé ne peut invoquer des motifs fondés sur la santé ou la sécurité, peu importe les coûts, il devra se conformer aux exigences.

Je ne veux pas me lancer dans un débat philosophique. Toutefois, le fait de supprimer le facteur coût d'un projet de loi qui impose des obligations et responsabilités aux fournisseurs de services me semble tout à fait irréaliste. Bien entendu, dans un monde idéal, les coûts ne seraient pas un facteur.

Ms Jackman: I am not usually in such good company, but in interpreting section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Supreme Court of Canada has held that one cannot justify discrimination on the basis of cost. Where it is significant is in terms of a remedy. This legislation is being enforced by a commission and a tribunal. Tribunal members, like judges, are inherently conservative. I can assure you that to go to a tribunal or to a court and to argue a remedy for discrimination which imposes the slightest financial obligation on the state is to run a big risk.

Many of us believed that we might well lose the *Elderidge* case, even though we were talking about \$150,000 as compared to \$6 billion. That was because we have examples of case law where the courts have said, "We are in times of fiscal restraint. It is not appropriate to order the government to spend money to remedy discrimination."

You need not worry that, by qualifying the notion of cost with "excessive" you will open the floodgates to tribunals and courts ordering the state or the private sector to pay out hundreds of thousands of dollars to victims of discrimination.

Senator Cogger: Why not? If the notion of excessive cost is the only item in the balance between that and outright spending, once you have removed that only criterion, then I suspect you are, indeed, opening the floodgate. Technically, for instance, you could tell the Caisses populaires that ramps are needed in every single locale in the country. Cost would not be a factor, if you cannot invoke health or safety.

I sympathize with you. I understand your position, but it seems to me to be connected to an ideal world and it may be weak in that it fails to take into consideration the everyday reality.

Ms Jackman: I hear what you saying, senator. All I can say in my own defence is that I am profoundly in touch with the real world of this type of litigation. I can assure you that the decision makers are extremely conservative. When you add the word "cost," it legitimates a pre-existing but often inarticulate practice of denying equality rights if it could possibly cost the state money.

We have not found another human rights statute that introduces this notion. It does not exist. This would be a first and, as I say, a disturbing first.

The Chairman: Are you saying that there is not another piece of legislation that brings in the idea of costs?

Ms Jackman: We have not been able to find another human rights code that qualified "undue hardship" with the word "cost." This is radical and I, would argue, regressive.

The Chairman: What about Ontario?

Senator Cogger: Let us say we were to strike out health, safety and cost — that is, strike out the last five words — I would suggest that the provider of services can still argue costs under undue hardship at any time. Presumably there is other legislation elsewhere that involves the notion of undue hardship. Maybe we

Mme Jackman: Je n'ai pas l'habitude de me retrouver en si bonne compagnie, mais la Cour suprême du Canada, dans son interprétation de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, a statué qu'on ne peut invoquer les coûts pour justifier un acte discriminatoire. Ce sont les mesures correctives qui constituent l'élément clé. Cette loi est mise en application par une commission et un tribunal. Les membres d'un tribunal, tout comme les juges, sont fondamentalement prudents. Vous prenez de gros risques si vous vous présentez devant un tribunal ou une cour de justice en vue de dénoncer une mesure corrective qui impose une obligation financière même négligeable.

Il y en a beaucoup qui pensaient que nous allions nous retrouver perdants dans l'affaire *Elderidge*, même si les dommages-intérêts s'élevaient à 150 000 \$ et non pas à 6 milliards. C'est parce que les tribunaux, dans certains jugements, avaient dit, «Nous sommes en période de restrictions financières. Nous ne pouvons pas ordonner au gouvernement de dépenser de l'argent pour corriger une pratique discriminatoire.»

Il ne faut pas croire qu'en qualifiant les coûts d'«excessifs», les tribunaux et les cours de justice vont se mettre à ordonner à l'État ou au secteur privé de verser des centaines de milliers de dollars aux victimes de discrimination.

Le sénateur Cogger: Pourquoi pas? Si l'on supprime la notion des coûts excessifs, il n'y a plus de juste milieu. Une fois ce critère supprimé, vous ouvrez la porte à toutes sortes de réclamations. En théorie, vous pourriez, par exemple, dire aux caisses populaires qu'elles doivent installer des rampes dans chacun de leurs édifices. Le coût ne serait pas un facteur, si vous pouvez pas invoquer des motifs de santé ou de sécurité.

Je comprends votre point de vue, sauf que je trouve qu'il n'est pas réaliste. Il ne tient pas compte de la réalité quotidienne.

Mme Jackman: Sénateur, tout ce que je peux dire à ma décharge, c'est que je suis très consciente de ce qui se passe dans la réalité quotidienne. Les décideurs sont extrêmement prudents. Quand vous ajoutez le mot «coût», vous légitimez une pratique déjà existante, mais souvent passée sous silence, qui consiste à nier des droits à l'égalité si cela risque de coûter quelque chose à l'État.

Cette notion ne figure dans aucune autre loi sur les droits de la personne. Elle n'existe pas. Ce serait une première et, je dois avouer, une première assez inquiétante.

La présidente: Vous dites que la notion de coût ne figure dans aucune autre loi?

Mme Jackman: Nous n'avons pas été en mesure de trouver une loi sur les droits de la personne qui qualifie les «coûts» de «contrainte excessive». Il s'agit là d'une démarche radicale, et même régressive.

La présidente: Et qu'en est-il de l'Ontario?

Le sénateur Cogger: Si l'on supprimait du projet de loi les mots coûts, santé et sécurité — c'est-à-dire les deux dernières lignes de l'article — le fournisseur de services pourrait toujours invoquer que les coûts lui causent une contrainte excessive. Cette notion figure vraisemblablement dans d'autres lois. En incluant le

are only being a little more honest or up front about it by including the notion of costs.

Ms Jackman: The notion of undue hardship has a well established meaning in human rights case law. If you scrapped the words, "considering health, safety and costs," from my point of view that would be preferable. You would then be relying upon the tribunals and the courts to continue in their practice of interpreting the idea of undue hardship.

Senator Cogger: When you say it is well known in jurisprudence, does that take into account costs?

Ms Jackman: Historically, the notion of undue hardship has included cost, safety and health related considerations.

Senator Cogger: We are being up front. What is wrong with that?

Ms Jackman: In the case law, to prove undue hardship based on cost, as I mentioned in my opening remarks, has been a heavy burden on the person attempting to defend the discrimination.

Senator Cogger: You seem to argue that, not only does the party discriminated against have to prove discrimination, but has to prove no undue hardship. I beg to differ. Although the party has to prove discrimination, it is for the provider to prove that he cannot correct the situation because of undue hardship. The burden of proof is not on the discriminated party.

Ms Jackman: As the law is written, yes; but you would be negligent in arguing, if you did not address the defence that will be raised.

Senator Cogger: There is a major difference between presenting your case and defending a rebuttal.

Ms Jackman: Perhaps I am confused. I did not mean to suggest that the complainant had the burden.

Senator Cogger: Technically, the complainant can say, "My Lord, I have proved there is discrimination. I rest my case." He can stop right there. It is then for the other party to try to rebut the allegation of discrimination itself. Should he fail in that regard, he would then have to prove undue hardship.

Ms Jackman: Yes. He would have to prove that remedying the discrimination would impose undue hardship.

Senator Lewis: What we sometimes tend to forget is that life is hard and life is unfair. Some of the answers to the questions that have been asked have dealt with the points I wanted to raise, in particular, the matters raised by Senator Beaudoin.

It seems to me there needs to be a definition of "poverty" or "social condition." Where it would start and end, I do not know. It would be an onerous task to draft those definitions.

Laying aside altogether the provisions of the Bills of Exchange Act and the Bank Act, what would be the practical result of a bank refusing to cash a person's cheque because of their social

facteur coût, nous essayons peut-être tout simplement d'être un peu réalistes.

Mme Jackman: La notion de contrainte excessive est bien définie dans les jugements qui ont été rendus concernant les droits de la personne. Il serait préférable, à mon avis, de supprimer les mots «en matière de coûts, de santé et de sécurité», et de continuer de laisser aux tribunaux et aux cours de justice le soin d'interpréter cette notion, comme ils le font déjà.

Le sénateur Cogger: Vous dites que cette notion est déjà bien définie. Est-ce qu'elle englobe aussi les coûts?

Mme Jackman: La notion de contrainte excessive englobe depuis toujours les facteurs coût, santé et sécurité.

Le sénateur Cogger: Nous essayons d'être réalistes. Où est le mal?

Mme Jackman: Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, il est très difficile pour la personne qui cherche à justifier une pratique discriminatoire de démontrer que les coûts lui causent une contrainte excessive.

Le sénateur Cogger: Vous semblez dire que la personne qui est victime de discrimination doit non seulement prouver qu'il y a eu discrimination, mais aussi que les coûts n'entraînent aucune contrainte excessive. Je ne suis pas d'accord. Bien qu'elle doive prouver qu'elle est victime de discrimination, il revient au fournisseur du service de démontrer qu'il ne peut corriger la situation parce que cela représente pour lui une contrainte excessive. Le fardeau de la preuve ne repose pas sur la victime de discrimination.

Mme Jackman: Dans la loi actuelle, oui; mais vous feriez preuve de négligence si vous n'abordiez pas le motif de défense qui sera invoqué.

Le sénateur Cogger: Défendre un cas et réfuter une allégation sont deux choses bien différentes.

Mme Jackman: Je me suis peut-être trompée. Je ne voulais pas laisser entendre que le fardeau de la preuve reposait sur le plaignant.

Le sénateur Cogger: Techniquement, le plaignant peut dire au juge, «J'ai prouvé qu'il y a eu discrimination. J'ai fait mon devoir.» Il peut s'arrêter là. C'est à l'autre partie de réfuter l'allégation de discrimination. Si elle ne parvient pas à le faire, il faudrait alors qu'elle prouve l'existence d'une contrainte excessive.

Mme Jackman: Oui. Elle serait obligée de démontrer que les mesures correctives lui causeraient une contrainte excessive.

Le sénateur Lewis: Nous avons parfois tendance à oublier que la vie est dure et injuste. Certains des points que je voulais soulever ont déjà été abordés, notamment par le sénateur Beaudoin.

Il faudrait, à mon avis, définir les notions de «pauvreté» ou de «condition sociale». Je ne sais pas comment on s'y prendrait pour le faire. Il est très difficile de définir ces notions.

Laissons de côté pour l'instant les dispositions de la loi sur les lettres de change et de la Loi sur les banques. Qu'arriverait-il si une banque refusait d'encaisser le chèque d'une personne en

condition? If that person made a complaint to the Human Rights Commission, I suppose there would be action taken against the bank. The bank would be put to the expense of employing a lawyer to defend itself and there would be no answer to it from a practical point of view.

Ms Jackman: The person whose cheque was not cashed cannot simply go to the commission and complain of being discriminated against because of poverty. The person complaining must convince the commission, and subsequently a tribunal, that a systematic failure to cash people's welfare cheques amounts to a discriminatory practice against poor people or welfare recipients.

I use the term "social condition" because the Quebec commission in particular has spent some time considering and defining what is meant by "social condition." It would include things like source of income and receipt of social assistance. These are the types of things which are generally understood as being included in "social condition."

I used the banking example because it is well documented as being a systemic discriminatory practice against poor people. If the legislation were amended in the way I am suggesting, the bank might reconsider its current practices and consider whether it is fair or effective to turn away every person who comes to the wicket with a welfare cheque; or whether they should be taking extra steps to make it easier for poor people to open accounts.

Why do poor people not open accounts? Is it because a disproportionate number of them are illiterate and it is very intimidating for them to open an account? Maybe the banks should take extra time and extra steps to help poor people with literacy problems open a bank account.

There are many things banks could do if they had it in mind to provide the same quality of services to poor people as they try to provide to professional people whose business they are constantly chasing. They do not consider it to be in their interests, economic or otherwise, to expend any effort to assess what is necessary in terms of safeguards and procedures around banking services for poor people. There is no onus on them to do it. Systematically, based on stereotypical assumptions about poor people and welfare recipients, they can simply refuse to cash their cheques and refer them to cheque cashing services which charge 5 per cent.

Mr. Lewis: Would one of the alternatives for the commission not be to order the banks to provide this service?

Ms Jackman: The filing and pursuing of a complaint is really a negotiation process. It provides an impetus for action by the person who is the object of the complaint. I am sure that, if there were some sort of coercive backdrop, the commission would be able to give the bank many ideas on how to improve services to poor people which would not be unduly costly.

Mr. Lewis: I am thinking of taking it a step further. It is all very well to provide them with some ideas, but should they go so far as to order them? It is almost like ordering the banks to cash the cheques of anyone who comes in.

raison de sa condition sociale? Si cette personne déposait une plainte auprès de la Commission des droits de la personne, je suppose que des mesures seraient prises contre la banque. Celle-ci retiendrait les services d'un avocat pour se défendre, mais rien ne changerait dans les faits.

Mme Jackman: La personne dont le chèque n'a pas été encaissé ne peut pas tout simplement déposer une plainte auprès de la Commission et dire qu'elle est victime de discrimination parce qu'elle est pauvre. La personne qui porte plainte doit convaincre la Commission, et ensuite un tribunal, que le fait de ne pas encaisser les chèques d'aide sociale d'une personne équivaut à une pratique discriminatoire dont sont victimes les pauvres ou les assistés sociaux.

J'utilise l'expression «condition sociale» parce que la Commission des droits de la personne du Québec s'est penchée sur cette question et qu'elle a défini la notion de «condition sociale». Cette définition englobe, entre autres, les sources de revenu et l'aide sociale. Ce sont le genre d'éléments qui sont pris en considération.

J'ai utilisé l'exemple des banques parce qu'il est bien établi qu'elles font preuve de discrimination systémique à l'égard des pauvres. Si la modification que je propose était apportée au projet de loi, les banques reconsidéreraient leurs pratiques actuelles et se demanderaient s'il est juste ou efficace de refuser de servir toute personne qui cherche à encaisser un chèque de l'aide sociale, ou encore si elles devraient prendre des mesures supplémentaires pour aider les pauvres à ouvrir des comptes.

Pourquoi les pauvres n'ouvrent-ils pas de comptes? Est-ce parce qu'un grand nombre d'entre eux ne savent ni lire, ni écrire et que cette démarche les intimide? Les banques devraient peut-être prendre des mesures supplémentaires pour aider ces personnes à ouvrir un compte.

Il y a bien des choses que les banques pourraient faire si elles voulaient offrir aux pauvres les mêmes services qu'elles offrent aux professionnels qu'elles pourchassent sans arrêt. Elles estiment qu'il n'est pas dans leur intérêt, économique ou autre, de déployer des efforts pour voir quels sont les services bancaires dont ont besoin les pauvres. Elles ne sont pas obligées de le faire. À cause de l'idée qu'elles se font des pauvres et des assistés sociaux, elles peuvent systématiquement et simplement refuser d'encaisser leurs chèques et les diriger vers des services d'encaissement de chèques qui imposent des frais de 5 p. 100.

M. Lewis: Est-ce que la Commission ne pourrait pas, comme solution de rechange, ordonner aux banques de fournir ces services?

Mme Jackman: Le dépôt d'une plainte ouvre en fait la voie à la négociation. Il incite la personne qui est l'objet d'une plainte à prendre des mesures. La Commission, si elle détenait un pouvoir de coercition, pourrait proposer aux banques divers moyens d'améliorer les services offerts aux pauvres sans que cela ne leur coûte trop cher.

M. Lewis: C'est bien beau de leur donner des suggestions, mais est-ce qu'on peut vraiment les obliger à les mettre en oeuvre? C'est comme si on obligeait les banques à encaisser les chèques de tous ceux qui se présentent à la caisse.

Ms Jackman: As I have said, you have to prove discrimination based on an enumerated ground. They are not obliged to cash anyone's cheque. However, they cannot systematically deprive a disadvantaged group, which is recognized under the law, of a service that everyone else gets.

Mr. Lewis: So your quarrel would really be with the policy of the banks.

Ms Jackman: Often it is. Often it is discretion. The teller may be having a bad day and knows that the bank will support this kind of arbitrary decision. If you are a middle-class or well-educated person, you will exhort, insist, go to the next wicket, ask to speak to the manager, and eventually you will probably get the service. However, if you are a poor person, chances are that, if you complain or exhort, it is the security guard that you will meet and not the bank manager.

This is anecdotal, and I am sorry to continue to refer to the banking example, but part of the problem is that the failure to recognize social condition or poverty means that we have very little research or jurisprudence.

Senator Beaudoin can testify to the paucity of human rights scholarship around poverty. There is very little because it is not considered a human rights problem. We are in a transition period where it is increasingly recognized as a human rights problem. Canada, certainly at the federal level, is dragging behind.

Senator Watt: I have a question totally unrelated to the issue we are dealing with, but it deals with the general question of discrimination.

In aboriginal society, particularly on the Inuit side, discriminatory practises were enacted by law, provincially and federally. I refer to individual rights versus collective rights.

Under the collective rights notion, a body that is administering the rights of the individuals is, according to the law, considered one person and has a tendency to override individual rights, and individuals have no recourse. At times they have nowhere to go and therefore become victims. I am speaking from experience. I see that, not on a daily basis, but on a regular basis.

What is your recommendation? Do we require a bill of rights to protect ourselves from ourselves?

The Charter of Rights and Freedoms protects the individual from the wrongdoing of the government. This is similar. How would you deal with that? I know it is not totally related to this, but it should be on the record because sooner or later we will have to deal with this. It is becoming more and more visible as a problem.

Ms Jackman: You are making a very important point. Some of the forward-looking work in this area is making those findings. We are focusing so much on the state, the relationship between the

Mme Jackman: Comme je l'ai déjà dit, vous devez prouver que vous êtes victime de discrimination. Elles ne sont pas obligées d'encaisser les chèques de qui ce soit. Toutefois, elles ne peuvent pas systématiquement priver un groupe défavorisé, reconnu en vertu de la loi, d'un service qui est offert aux autres.

M. Lewis: Donc, ce sont les politiques des banques que vous dénoncez.

Mme Jackman: Dans bien des cas, oui. Souvent, c'est le pouvoir discrétionnaire qu'elles exercent que nous dénonçons. Le commis de banque n'est peut-être pas en forme et sait que la banque appuiera ce genre de décision arbitraire. Si vous appartenez à la classe moyenne ou que vous êtes scolarisé, vous allez insister, aller à la caisse suivante, demander à parler au directeur et vous finirez par vous faire servir. Toutefois, si vous êtes pauvre, il y a de fortes chances, si vous portez plainte, que ce soit le garde de sécurité qu'on vous présente, pas le directeur de la banque.

Je continue d'utiliser les banques comme exemple, mais comme on ne reconnaît pas la condition sociale ou la pauvreté comme un motif de discrimination, il y a très peu de données ou de jugements là-dessus.

Le sénateur Beaudoin sait fort bien qu'il y a très peu de subventions qui sont accordées pour faire des recherches sur les droits des pauvres. Si elles sont plutôt rares, c'est parce que la pauvreté n'est pas considérée comme un problème qui touche les droits de la personne. Or, la pauvreté est de plus en plus reconnue comme une question qui relève des droits de la personne. Le Canada, en tout cas le gouvernement fédéral, traîne derrière les autres pays à ce chapitre.

Le sénateur Watt: J'ai une question qui n'a absolument rien à voir avec ce dont nous discutons, mais elle concerne la discrimination.

En ce qui a trait aux Autochtones, surtout aux Inuit, les pratiques discriminatoires ont été décrétées par les lois adoptées à l'échelle provinciale et fédérale. Je fais référence aux droits individuels par rapport aux droits collectifs.

En vertu du concept des droits collectifs, un organisme chargé de défendre les intérêts de particuliers est, de par la loi, considéré comme une personne et a tendance à passer outre aux droits individuels; un particulier n'a plus alors aucun recours. Il ne sait parfois plus vers où se tourner et devient une victime. Je le sais par expérience. J'ai vu cette situation se produire peut-être pas quotidiennement, mais régulièrement.

Que recommandez-vous à cet égard? Avons-nous besoin d'une déclaration des droits qui nous protégerait de nous-mêmes?

La Charte des droits et libertés protège chaque citoyen contre toute faute du gouvernement. La situation est semblable. Que feriez-vous en pareil cas? Je sais que ma question n'est pas directement reliée au sujet qui nous occupe, mais elle demeure pertinente parce que nous devons nous y attarder tôt ou tard. C'est un problème qui prend de plus en plus d'ampleur.

Mme Jackman: Vous venez de soulever un point très important. La solution réside en partie dans les conclusions des tribunaux. Nous accordons beaucoup d'importance à l'État, au

individual and the state where, with the move toward globalization, for example, rights are being trammelled, not by the state, but by private sector interests. This focus may be misguided.

This is the advantage of the Human Rights Act over the Canadian Charter. The Canadian Charter only governs the relationship between the government and the individual, whereas the federal and the provincial human rights codes also control abusive behaviour in the private sector. That is what gives a continuum of rights from the state through to the private corporation. Where we draw the line tends to be at the most private level of individual relations, one on one, private clubs and family relations. At that point, we say, "You have no more guarantees." Certainly, in terms of the private sector, outside the club and the home, this is what this legislation is meant to do.

You can see a continuum with, for example, the employment standards type of legislation. Ideally, you have a continuum of protections in these aspects of your life that are in the realm of the public.

In the area of social and economic rights I have colleagues who are saying that we are barking up the wrong tree and that the rights violator is no longer the government; it is the private corporation, the multinational corporation, the International Monetary Fund that governments cannot control, and that we have to start considering how to regulate those kinds of relationships.

My weakness is that, as a public law and constitutional lawyer, my focus is on the statutes and laws that govern the relationships between the individual and the state. However, I think there is a lot of merit to the question of whether or not our focus is too narrow.

It is important for these types of statutes to be good because they do touch the private sector.

Senator Doyle: A couple of years ago in the prosperous city of Toronto there was something of a scandal when the chartered banks were found to be requiring people with welfare cheques to line up in special queues on busy days. If I am not mistaken, even the commission may have been alerted to that situation and many a strong editorial was written on the subject. If I am not mistaken, the consequence was that those special queues were eliminated.

I only raise that because the banks' practices, which you yourself have said may begin with one tired teller, may become a habit in a busy bank which is downsizing. However, there are ways and means of considering the problem. Might not the provisions be strengthened by a change in language?

Ms Jackman: I must admit that I am not aware of the specific practice of separate queues, although I am sure it might well have existed at different times. I think you are right to say that at some levels you cannot regulate everything. The banks will find ways to serve the perceived interests of their shareholders; and a teller will

lien qui existe entre l'individu et l'État, alors que, avec la mondialisation, les droits sont entravés non pas par l'État, mais par le secteur privé. Nous ne mettons peut-être pas l'accent au bon endroit.

C'est là que la Loi canadienne sur les droits de la personne détient un avantage par rapport à la Charte des droits et libertés. La charte régit uniquement le lien entre le gouvernement et l'individu alors que les codes fédéral et provinciaux des droits de la personne régissent également les comportements abusifs qui ont cours dans le secteur privé. C'est ce qui assure une certaine continuité des droits entre l'État et l'entreprise privée. Nous fixons généralement la limite à ce qui relève du domaine privé, les relations personnelles, les clubs privés et les relations familiales. Au-delà de cette limite, il n'y a plus de garantie. En dehors du club et de la maison, c'est certainement là l'objectif de la législation.

On peut voir par exemple que les lois sur les normes d'emploi sont assez uniformes. L'idéal serait que tous les aspects de votre vie qui sont du domaine public soient protégés de la même façon.

En ce qui concerne les droits sociaux et économiques, certains de mes collègues affirment que nous nous trompons de bouc émissaire parce que ce n'est plus le gouvernement qui viole les droits, ce sont plutôt les entreprises privées, les multinationales, le Fonds monétaire international que les gouvernements n'arrivent pas à contrôler. Selon eux, nous devons penser à une façon de régir ces types de liens.

Mon point faible, c'est que, en tant qu'avocate de droit public et de droit constitutionnel, je me concentre sur les lois qui régissent les liens entre l'individu et l'État. Toutefois, il y a lieu de se demander si nous ne devrions pas élargir notre champ d'étude.

Il importe que les lois de ce type soient rédigées de façon appropriée parce qu'elles touchent le secteur privé.

Le sénateur Doyle: Il y a environ deux ans, dans la riche ville de Toronto, un scandale a éclaté lorsqu'on a découvert que les banques à charte demandaient aux prestataires d'aide sociale de faire la queue à un endroit bien précis certains jours occupés. Si je ne m'abuse, même la commission a été alertée et un grand nombre d'éditoriaux énergiques ont été écrits à ce sujet. Si je ne me trompe pas, ces queues spéciales ont été éliminées.

Je vous ai donné cet exemple parce que ces pratiques, qui, comme vous l'avez vous-même mentionné, sont parfois attribuables à la fatigue d'un caissier, peuvent devenir des habitudes dans une banque occupée qui procède à une rationalisation. Il existe toutefois différentes façons d'envisager le problème. Les dispositions en question pourraient-elles être renforcées en en modifiant le libellé?

Mme Jackman: Je dois admettre que je ne connais pas cette histoire, mais je suis certaine que cette situation a pu se produire à différentes reprises. Vous avez raison de dire que, à certains niveaux, il est impossible de tout régir. Les banques trouveront des solutions pour servir les intérêts de leurs actionnaires et un caissier

find ways to punish the people at the wicket if they are in a bad mood. We all engage in petty tyrannies at some point in our day or our life.

The difference here is that groups which have been recognized historically as being particularly vulnerable to that kind of petty tyranny have some statutory protection and some groups do not.

Perhaps because I am a lawyer I have lost my sense of reality. However, I think there is a symbolic importance to recognizing these rights in law that go beyond just the effect on individual tellers at individual banks.

If you talk to poor people, they feel that their rights are being ignored or trammelled by the private sector and by the state. They feel powerless and aggrieved.

It is the duty of the legislature to represent all its constituents not just the powerful ones, or even the ones who vote, especially in this type of legislation, the entire purpose of which, as set out in clause 2, is designed to ensure equality of opportunity and non-discrimination.

Senator Doyle: If I remember correctly, they were mostly single mothers who turned on the banks and then went public. They appeared on all the talk shows and all the newspapers covered their stories, and the banks changed their policies.

Ms Jackman: Certainly, sole support mothers, welfare mothers, are one sub-group who economically and socially face particular problems right now. You could try to argue that a sole support mother is being discriminated against based on her family status, which is an existing ground. The advantage of recognizing social condition explicitly is that you can invoke the proposed section 3.1 and say, "I do not know if it is because I am a single mother, or if it is because I am on welfare, or if it is because I am poor, but I know what is being done to me, and it is being done systemically to others like me, and it should stop."

Senator Kinsella: Our discussion on poverty is very important. It is not now included in the list of prohibited grounds of discrimination. We understand your submission that it ought to be because the courts probably read the act as though it is included at any rate. The legislative branch ought to be the ones enacting the laws rather than the judicial branch.

However, in the list of prohibited grounds of discrimination in the bill, there is a ground which does not apply to all sections of the act. On that point, what is your opinion, and what is your advice as to at least having all of the prohibited grounds of discrimination that are in the list apply to all of the areas of discrimination covered by the bill? To be more specific, what about the non-application of one of the prohibited grounds to section 16?

Ms Jackman: My preference would be for the proposed section 16.1 to simply refer to section 3. It seems a bit redundant to amend both provisions. The problem has been experienced by

trouvera une façon de punir les clients s'il est de mauvaise humeur. Il nous arrive tous d'agir par méchanceté.

La différence dans le cas qui nous occupe, c'est que des groupes depuis longtemps reconnus comme particulièrement vulnérables à ce genre de méchanceté sont parfois protégés par la loi alors que d'autres ne le sont pas.

Ma profession m'a peut-être fait perdre le sens des réalités. Je crois toutefois qu'il est important sur le plan symbolique que ces droits soient reconnus dans des lois qui ne visent pas uniquement les caissiers de certaines banques.

Les pauvres ont l'impression que le secteur privé et l'État ne tiennent pas compte de leurs droits. Ils se sentent impuissants et blessés.

Le pouvoir législatif a le devoir de représenter tous les citoyens et pas uniquement les personnages puissants ni même les électeurs, tout particulièrement avec ce type de loi dont le but premier, comme le précise l'article 2, est d'assurer l'égalité des chances et la non-discrimination.

Le sénateur Doyle: Si je me rappelle bien, la plupart des personnes qui ont dénoncé les banques étaient des mères chefs de famille. Elles ont été invitées à tous les talk-shows, et tous les journaux ont raconté leur histoire. Les banques ont alors modifié leur politique.

Mme Jackman: Il ne fait aucun doute que les mères seul soutien de famille ou prestataires de l'aide sociale forment un sous-groupe qui éprouve actuellement des problèmes particuliers sur les plans économique et social. On pourrait affirmer qu'une mère seul soutien de famille est victime de discrimination en raison de sa situation familiale, car ce motif est reconnu. L'avantage qu'il y aurait à reconnaître expressément la condition sociale, c'est que vous pourriez invoquer l'article 3.1 proposé en disant: «Je ne sais pas si c'est parce que je suis une mère chef de famille, parce que je suis prestataire d'aide sociale ou parce que je suis pauvre, mais je me rends compte de la façon dont on me traite et que d'autres subissent systématiquement le même traitement que moi: cela doit prendre fin.»

Le sénateur Kinsella: Notre discussion sur la pauvreté est très importante. La pauvreté n'est pas incluse dans la liste des motifs de distinction illicites. Vous affirmez qu'elle devrait l'être parce que les tribunaux interprètent probablement la loi comme si elle l'était de toute façon. C'est au pouvoir législatif qu'il incombe de promulguer des lois et non au pouvoir judiciaire.

Toutefois, parmi les motifs de distinction illicites énumérés dans le projet de loi, il y en a un qui ne s'applique pas à tous les articles. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que tous les motifs de distinction illicites énumérés devraient s'appliquer à tous les domaines de discrimination visés par le projet de loi? Pour être plus précis, que pensez-vous du fait que l'un des motifs illicites ne s'applique pas à l'article 16?

Mme Jackman: Je préférerais que l'article 16.1 proposé nous renvoie tout simplement à l'article 3. Il semble quelque peu superflu de modifier les deux dispositions. Les gais et les

gays and lesbians, where, through either legislative oversight or political gesture, they were included in one provision and not the others. I would certainly favour a reference back to section 3.

I should have said this explicitly, but were the committee to modify the proposed section 3.1 to include "social condition", I would hope and expect that the proposed section 16.1 would also be amended to include it because the two sections work in tandem.

Senator Kinsella: That is an important suggestion. We have it also from the Human Rights Commission that they think that all of the current prohibited grounds — proscribed grounds, as I call them — listed in section 3 apply to all sections of the act.

My second technical question is this. In the Human Rights Act that I have the most familiarity with, which is the Human Rights Act of New Brunswick, the Human Rights Commission determines whether a bona fide limitation exists.

In the bill before us, in the matter of the duty to accommodate persons with disabilities, the respondent to a complaint has available as a defence that a bona fide justification exists that he or she cannot accommodate.

What is your opinion as to the merit of having available under the Canadian Human Rights Act the ability that exists under the New Brunswick Human Rights Act where the Human Rights Commission is able to receive an application from a federal organization covered by the act, such as CN, requesting, ahead of time, a determination by the commission that a bona fide justification exists for them not being able to accommodate a person with a disability under the specified conditions? I raise that for a practical reason. Let us say CN knows they have a problem in that they cannot accommodate, and they feel they have good reasons. If they go to the commission and the commission makes the determination, consider the anguish and the suffering that is saved the complainant and the respondent, not to mention the amount of money that would be saved. It works tremendously well in New Brunswick. What do you think?

Ms Jackman: I referred to the definition of undue hardship earlier. If anyone should not have the power, it should be cabinet. That is what the bill provides. The cabinet could define undue hardship. I have suggested that this should be absolutely struck from the bill.

In terms of advance recognition from the commission, this is not an area in which I work. I am not sure of the existing practice, but my assumption is that there is a back and forth between the commission, the complainant and the respondent to try to settle these disputes as much as possible so they do not end up before the tribunal. Any powers that could be granted to the commission to facilitate that work or legitimate that work would be beneficial.

Senator Kinsella: Senator Beaudoin's former colleague, the late Justice Tarnopolsky, wrote an interesting article about anti-discrimination law and human rights law entitled, "The Iron Fist in the Velvet Glove" which was published in *The Canadian Bar Review*. One of the theses advanced in that article is that

lesbiennes se sont ainsi retrouvés dans une situation où, par suite d'une omission dans la loi ou d'un geste politique, ils étaient visés par une disposition mais pas par les autres. Je préférerais évidemment un renvoi à l'article 3.

J'aurais dû être plus explicite. Si le comité modifiait l'article 3.1 proposé pour y inclure la «condition sociale», j'espère qu'il modifierait également l'article 16.1 proposé pour inclure ce motif parce que les deux articles sont interdépendants.

Le sénateur Kinsella: Voilà une suggestion importante. La Commission des droits de la personne est également d'avis que tous les motifs de distinction illicites énumérés à l'article 3 s'appliquent à tous les articles de la loi.

J'ai une deuxième question plutôt technique. Dans la Loi sur les droits de la personne que je connais le mieux, c'est-à-dire celle du Nouveau-Brunswick, la Commission des droits de la personne détermine s'il existe une restriction justifiable.

Aux termes du projet de loi, un intimé peut invoquer une restriction justifiable comme défense quand il ne peut respecter l'obligation de satisfaire les besoins d'une personne handicapée.

Croyez-vous que la Loi canadienne sur les droits de la personne devrait, tout comme la loi en vigueur au Nouveau-Brunswick, autoriser un organisme fédéral assujéti à la loi, comme le CN, à demander à la Commission des droits de la personne de déterminer à l'avance l'existence d'un motif justifiable permettant à cet organisme de ne pas satisfaire aux besoins d'une personne handicapée? Je pose cette question du point de vue pratique. Disons que le CN sait qu'il aura des problèmes s'il ne respecte pas l'obligation d'accommodement et qu'il croit avoir de bonnes raisons pour en être exempté. Si le CN présente une telle demande à la commission et que celle-ci reconnaît l'existence d'un tel motif, imaginez l'angoisse et les souffrances qu'on évite au plaignant et à l'intimé, sans mentionner l'argent épargné. Cette procédure fonctionne extrêmement bien au Nouveau-Brunswick. Qu'en pensez-vous?

Mme Jackman: J'ai parlé plus tôt de la définition de l'expression «contrainte excessive». Si quelqu'un ne devrait pas avoir ce pouvoir, c'est bien le Cabinet. C'est pourtant ce que prévoit le projet de loi. Le Cabinet pourrait définir ce qui constitue une contrainte excessive. J'ai déjà suggéré que cette disposition disparaisse complètement du projet de loi.

En ce qui concerne une décision préalable de la commission, je ne travaille pas dans ce domaine. Je ne connais pas très bien les pratiques existantes, mais je présume que la commission, le plaignant et l'intimé tentent de régler ces différends pendant un certain temps pour ne pas se retrouver devant les tribunaux. Tout pouvoir qui serait accordé à la commission dans le but de faciliter cette démarche serait bénéfique.

Le sénateur Kinsella: Un ancien collègue du sénateur Beaudoin, feu le juge Tarnopolsky, a écrit un article intéressant sur la législation antidiscrimination et les lois sur les droits de la personne intitulé «The Iron Fist in the Velvet Glove» et publié dans le *Canadian Bar Review*. L'une des thèses avancées dans cet

human rights legislation is special legislation, but it is not meant to be punitive legislation.

With respect to the proposed amendments, including the amendments to the tribunal section, what is your advice to this committee as to whether the iron fist in the velvet glove thesis is being maintained?

Ms Jackman: It is in the sense that the Human Rights Code and the jurisprudence attached to it has always focused on remedial aspects. That is what is so good about this jurisprudence. The idea is not to punish but to remedy.

The bill recognizes that, in some situations deterrence, is called for because of a consistent course of practice. The example of the Internet hate speech is a good one. The individual and groups involved in this have shown a flagrant disregard for the law and the rights of others. There is a sense that, without some ability to deter through punishment, the law is not being effective. Certainly, the amounts being contemplated are quite modest in a common law sense. I do not see them as being anomalous or problematic at all.

Senator Beaudoin: Is it going too far to say that we cannot deny a right on account of cost? In other words, we cannot say it is too expensive to be implemented. I am inclined to conclude that we should not conclude that it is too costly to implement a certain right, so it will not be included. However, are there some limits to that? For example, what state in the world is in a position to say, "You have a right to work, and if you do not find a job, there is a remedy." Of course, if a person cannot find a job in a civilized society, there is unemployment insurance and schemes of that sort. However, where is the exact line drawn? Is there a principle that you can never deny a right just because it is costly or it involves too much money?

Ms Jackman: The way this has been dealt with under the charter is as an issue not of substantive right or of justification, but of remedy. It is for the tribunal to determine the required accommodation.

It may be that the ideal remedy would be extremely costly but, in the end, the accommodation ordered would be less costly. That is anticipated under section 24 of the charter as well.

Senator Gigantès: I do not quite understand that response.

Ms Jackman: As Senator Beaudoin pointed out, you do not want to say that if your right is too expensive, it will not exist.

Senator Beaudoin: We do not want to say that.

Ms Jackman: Not at all. However, we may sometimes say that a right is so expensive that we cannot provide the ideal remedy; but we will provide an attenuated remedy.

article, c'est que la législation sur les droits de la personne a un statut particulier, mais qu'elle ne vise pas à être punitive.

En ce qui concerne les modifications proposées, y compris celles relatives à la constitution d'un tribunal, quel conseil nous donneriez-vous au sujet de cette thèse de la main de fer dans un gant de velours?

Mme Jackman: Le Code des droits de la personne et la jurisprudence connexe ont toujours été axés sur la réparation des torts causés. C'est là l'avantage de la jurisprudence. L'idée derrière tout ça, ce n'est pas de punir mais de réparer.

Le projet de loi reconnaît que, dans certains cas, il faut recourir à la dissuasion. La littérature haineuse que l'on retrouve sur Internet constitue un bon exemple. Les personnes et les groupes en cause ont violé de façon flagrante la loi et les droits d'autrui. Certains ont l'impression que la loi ne peut être efficace si elle ne prévoit pas de punition. Bien sûr, les montants envisagés sont plutôt modestes sur le plan de la common law. Je ne crois pas que cela cause des problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Allons-nous trop loin quand nous disons que nous ne pouvons refuser un droit pour des raisons d'argent? Autrement dit, on ne peut pas dire qu'un droit est trop onéreux à appliquer. Nous ne devrions pas en arriver à la conclusion que, parce qu'il serait trop onéreux d'appliquer un certain droit, on ne devrait pas l'inclure. Toutefois, pouvons-nous fixer certaines limites? Y a-t-il un pays au monde qui soit en mesure de dire «vous avez le droit de travailler et si vous ne trouvez pas d'emploi, on vous accordera une réparation»? Bien sûr, si une personne ne peut trouver un emploi dans une société civilisée, elle peut avoir recours à l'assurance-emploi ou d'autres régimes du même type. Mais où donc doit être fixée la limite exacte? Y a-t-il un principe voulant qu'on ne jamais puisse refuser un droit simplement parce qu'il serait trop coûteux?

Mme Jackman: En vertu de la Charte, cette question ne relève pas d'un droit fondamental ni d'un motif justifiable, mais bien d'une réparation. Il incombe au tribunal d'établir dans quelle mesure les besoins d'une personne doivent être satisfaits.

La réparation idéale pourrait être extrêmement coûteuse mais, au bout du compte, l'accommodement ordonné pourrait être moins onéreux. Cette question est également prévue à l'article 24 de la charte.

Le sénateur Gigantès: Je ne comprends pas tout à fait cette réponse.

Mme Jackman: Comme l'a souligné le sénateur Beaudoin, nous ne voulons pas dire qu'un droit n'existe pas parce qu'il est trop coûteux.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne voulons pas dire cela.

Mme Jackman: Pas du tout. Cependant, nous pouvons parfois dire que l'exercice d'un droit engendrerait des coûts si élevés que nous ne pouvons offrir la réparation idéale mais que nous allons plutôt offrir une réparation moindre.

In the language of the Human Rights Act, we are saying it would impose an undue hardship to accommodate a person in the ideal way, but they may be accommodated in another way.

For example, in the *Elderidge* case, the applicants requested that the Supreme Court order the B.C. government to fund sign language interpretation services, the same way you would expect service if you went to the doctor's office complaining of a cold. The interpreter would attend with the person who requires the service, and would be reimbursed as is a physician.

The court decided to send the matter back to the Government of British Columbia to decide what could be more effective.

Senator Beaudoin: They found it was a right.

Ms Jackman: Yes, however the cost became a factor in the remedy. It became a factor at the level of the remedy that was ordered, not at the level of whether or not discrimination existed.

Senator Beaudoin: How could the judicial branch say to the executive or legislative branch, "It is a right; find the money somewhere"? If there is no money, that is the end of the matter.

Ms Jackman: What the courts said, is that the right of deaf people is violated if they cannot communicate with their physicians or the hospitals. It must be ensured that deaf people can communicate.

Senator Beaudoin: What about, for example, the right to work?

Senator Kinsella: As a supplementary comment, from a human rights analysis, is it not true that there is a principle that espouses that the enjoyment of economic, social and cultural rights are dependent upon the ability of the state to pay. The principle is well recognized. Is that not a valid principle?

Ms Jackman: That is absolutely right, yes. It is a right that you enjoy progressively, in accordance with the means of your society. All rights are interpreted in that context.

Our understanding of the right to vote would include, for example, being enumerated at our own doors rather than going somewhere to be enumerated. That is specific to our political context.

In response to Senator Cogger, in particular, within our interpretative context he is right, cost is always a consideration. I am objecting to identifying cost as a red flag. If you can argue costs, you are off the hook.

We already have a well-defined definition of undue hardship which balances cost and other considerations. What is the need to include those qualifiers? I would scrap the last part of that sentence and rely on the jurisprudential notion of undue hardship. It exists, it has been interpreted. We know what it means. I anticipate this emphasis will have a harmful effect, because the courts and tribunals are already so concerned about telling the

La Loi canadienne sur les droits de la personne précise que si les mesures destinées à répondre idéalement aux besoins d'une personne constituent une contrainte excessive, on peut satisfaire ces besoins d'une autre façon.

Ainsi, dans l'affaire *Elderidge*, les requérants ont demandé à la Cour suprême d'ordonner au gouvernement de la Colombie-Britannique de payer pour des services d'interprétation gestuelle destinés aux personnes qui vont par exemple voir le médecin. L'interprète aiderait la personne qui a besoin de ses services et serait remboursé comme l'est le médecin.

La Cour a décidé de renvoyer l'affaire au gouvernement de la Colombie-Britannique pour que celui-ci détermine la solution la plus efficace.

Le sénateur Beaudoin: Il a conclu que cette demande était acceptable.

Mme Jackman: Oui, mais le coût des services a été pris en considération pour déterminer la réparation convenable. Ce facteur est intervenu au moment où une réparation a été ordonnée et non au moment de décider s'il y avait ou non discrimination.

Le sénateur Beaudoin: Comment le pouvoir judiciaire pourrait-il dire au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif de se débrouiller pour trouver l'argent nécessaire? S'il n'y a pas d'argent, tout s'arrête là.

Mme Jackman: Ce que les tribunaux ont dit, c'est que les personnes sourdes sont lésées dans leurs droits si elles ne peuvent communiquer avec leur médecin ou leur hôpital. On doit s'assurer que les personnes sourdes peuvent communiquer.

Le sénateur Beaudoin: Qu'en est-il par exemple du droit au travail?

Le sénateur Kinsella: Si on analyse la législation sur les droits de la personne, n'est-il pas vrai qu'il existe un principe voulant que l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dépende de la capacité d'un État à payer? Ce principe est bien reconnu. N'est-il pas valable?

Mme Jackman: C'est tout à fait vrai. C'est un droit qui peut être exercé progressivement, en fonction des moyens dont dispose la société dans laquelle vous vivez. Tous les droits sont interprétés dans ce contexte.

Notre interprétation du droit de vote prévoirait par exemple que les recenseurs se présentent à votre porte et non que vous soyez obligé de vous déplacer vous-même. Cette façon de procéder est particulière à notre contexte politique.

En réponse à la question du sénateur Cogger, il a raison de dire que le coût est un facteur. Je ne suis toutefois pas d'accord pour que les coûts servent de prétexte. N'importe qui pourrait alors invoquer cet argument pour être exempté de ses obligations.

Il existe déjà une définition très précise de l'expression «contrainte excessive» qui tient compte des coûts et d'autres facteurs. Pourquoi la préciser davantage? J'éliminerais la dernière partie de cette phrase et je m'en remettrais à la jurisprudence. La notion de contrainte excessive existe, et elle a été interprétée. Nous savons ce qu'elle signifie. Je prévois que cette précision superflue aura un effet néfaste, parce que les tribunaux hésitent

state and the private sector to spend money to remedy discrimination.

Senator Kinsella: For the record, recently Senator Beaudoin and I had an opportunity to participate in a very interesting meeting of Parliamentarians of the Americas in Quebec City. The participants at that conference adopted a resolution which the Senate of Canada advanced, to the effect that we would undertake to attempt, in our respective parliaments, to examine our respective countries' reports on human rights submitted under the various international instruments.

In your presentation, you alluded to reports which are made and submitted by Canada under the covenants. You also drew to our attention to some of the recommendations which the human rights committee examining our country's report have made.

Hopefully, Madam Chairman, we will take up the challenge of examining the reports which Canada has been submitting dealing with human rights, because we have just heard testimony from an expert witness relating to a valuable recommendation which was made by the United Nations to Canada to improve our human rights record.

Senator Gigantès: In response to my earlier question, your answer indicated to me that workfare schemes do not work, and that for those which do work, there are huge queues. If there were enough workfare schemes that are worthwhile and did work, would you have an objection to them?

Ms Jackman: If we are to call it "workfare," I would object, because "workfare" has a whole set of connotations.

Senator Gigantès: Let us change the name.

Ms Jackman: Employment opportunity is really ugly, too, and that has become the euphemism for "workfare."

Programs that are designed to help people who are on welfare reintegrate to the work force, are a positive thing. In our economy, the only way to ensure economic security for one's self and one's family is through paid employment in the work force. This is where my gender starts to factor in. When I look at programs like workfare, one of the questions I would be asking would be: Does it come with daycare?

As a sole support mother who wants to go back in the work force, my rates of pay are low, the stigma is horrible. I do not want my children to grow up in that culture. However, I am either offered or forced to participate in a program with no provision made for caring for my pre-school children.

The way I look at it, increasingly, in most jurisdictions in Canada, workfare is popular because it is punitive and not remedial.

Senator Gigantès: I fully agree with you.

déjà à dire à l'État et au secteur privé de dépenser davantage pour accorder une réparation.

Le sénateur Kinsella: Le sénateur Beaudoin et moi-même avons récemment eu l'occasion de participer à une réunion très intéressante des parlementaires des Amériques à Québec. Les participants à cette conférence ont adopté une résolution, présentée par le Sénat du Canada, selon laquelle nous tenterions, par l'entremise de nos parlements respectifs, d'examiner les rapports sur les droits de la personne soumis dans nos pays respectifs en vertu des divers instruments internationaux.

Dans votre exposé, vous avez fait allusion aux rapports présentés par le Canada en vertu de certains pactes. Vous avez également attiré notre attention sur certaines des recommandations émanant du comité des droits de l'homme chargé d'examiner la situation dans notre pays.

J'espère, madame la présidente, que nous examinerons les rapports que le Canada a présentés à cet égard, parce que nous venons tout juste d'entendre un témoin expert faire référence à une recommandation importante que les Nations Unies ont faite au Canada pour y améliorer la situation des droits de la personne.

Le sénateur Gigantès: Votre réponse à la question que j'ai posée plus tôt me laisse croire que les programmes de travail obligatoire ne fonctionnent pas et que, quand certains d'entre eux fonctionnent, les listes d'attente sont extrêmement longues. Si ces programmes étaient suffisamment nombreux et fonctionnaient bien, vous y opposeriez-vous?

Mme Jackman: Si nous faisons référence à des programmes de «travail obligatoire», je m'y opposerais parce que le mot obligatoire a bien des connotations.

Le sénateur Gigantès: Modifions le nom de ces programmes.

Mme Jackman: L'expression «perspectives d'emploi» n'est pas mieux; elle est devenue un euphémisme pour «travail obligatoire».

Les programmes conçus pour aider les prestataires d'aide sociale à réintégrer la population active sont des mesures positives. Dans notre économie, la seule façon d'assurer sa propre sécurité économique et celle de sa famille, c'est en occupant un emploi rémunéré. C'est là que le sexe d'une personne entre en jeu. L'une des questions qui me viennent à l'esprit quand on me parle de programmes de travail obligatoire, c'est: ont-ils prévu des places en garderie?

Une mère seul soutien de famille qui désire retourner sur le marché du travail a un salaire peu élevé et vit une situation terrible. Elle ne veut pas que ses enfants grandissent dans ce contexte. On l'oblige alors à participer à un programme qui ne prévoit rien pour ses enfants d'âge préscolaire.

L'impression que j'ai, c'est que ces programmes de travail obligatoire sont de plus en plus populaires dans la plupart des provinces canadiennes, parce qu'ils ont un caractère punitif et ne cherchent pas à réparer des torts.

Le sénateur Gigantès: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

The Chairman: Thank you, very much, Ms Jackman. You have given us some very valuable insights. Thank you for coming today.

The committee adjourned.

La présidente: Merci beaucoup, madame Jackman. Vous avez formulé de très bonnes idées. Je vous remercie d'être venue ici aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

On Bill S-5:

From the Faculty of Law, University of Ottawa:

Professor Martha Jackman.

Sur le projet de loi S-5:

De la Faculté de droit, Université d'Ottawa:

Mme Martha Jackman, professeure.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, November 20, 1997

Issue No. 6

Fourth meeting on:

Examination of Bill S-5, An Act to amend the
Canada Evidence Act and the Criminal Code
in respect of persons with disabilities, to amend
the Canadian Human Rights Act in respect of
persons with disabilities and other matters and
to make consequential amendments to other Acts

Third meeting on:

Examination of Bill C-220,
An Act to amend the Criminal Code
and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 20 novembre 1997

Fascicule n° 6

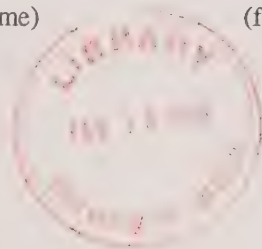
Quatrième réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la
Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel
et la Loi canadienne sur les droits de la personne
relativement aux personnes handicapées et, en
ce qui concerne la Loi canadienne sur les
droits de la personne, à d'autres matières,
et modifiant d'autres lois en conséquence

Troisième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-220,
Loi modifiant le Code criminel et
la Loi sur le droit d'auteur
(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration
d'un acte criminel)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 20, 1997

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:48 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Pearson and Watt (11).

In attendance: Nancy Holmes and Monique Hébert, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, at 10:48 a.m. the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the National Capital Alliance on Race Relations:

Mr. Rubin Friedman, President (and representative of B'nai Brith Canada);

Ms Yuen-Ting Lai, Board Member;

Mr. Henry Pau, Chair, Human Rights and Employment Equity Committee.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Rubin Friedman, Ms Yuen-Ting Lai and Mr. Henry Pau each made a statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, at 11:50 a.m., the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (*See Issue No. 1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy;

Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law;

Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Heritage;

Mr. Michael Peirce, Counsel, Human Rights Law Section.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 novembre 1997

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 48, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Pearson et Watt (11).

Également présentes: Nancy Holmes et Monique Hébert, attachées de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, à 10 h 48, le comité poursuit son étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

TÉMOINS:

De l'Alliance de la capitale nationale sur les relations interraciales:

M. Rubin Friedman, président (et représentant de B'nai Brith Canada);

Mme Yuen-Ting Lai, membre du conseil d'administration;

M. Henry Pau, président, comité des droits de la personne et de l'équité en matière d'emploi.

La présidente fait une déclaration.

M. Rubin Friedman, Mme Yuen-Ting Lai et M. Henry Pau font à tour de rôle une déclaration et répondent aux questions.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, à 11 h 50, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à l'interprétation d'un acte criminel). (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politiques pénales;

M. Paul Saint-Denis, conseiller juridique principal, Droit pénal;

M. Jeff Richstone, conseiller juridique principal, Services juridiques, Patrimoine canadien;

M. Michael Peirce, conseiller juridique, Section des droits de la personne.

The Chairman made a statement.

With leave, Senator Gigantès asked some questions for consideration by the panel.

Mr. Richard G. Mosley made a statement and, together with Mr. Saint-Denis, Mr. Richstone and Mr. Pierce, answered questions.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Gigantès demande s'il est possible que certaines questions soient prises en considération par les experts.

M. Richard G. Mosley fait une déclaration et, avec l'aide de MM. Saint-Denis, Richstone et Pierce, répond aux questions.

À 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 20, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts; and Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I wish to welcome this morning witnesses from the National Capital Alliance for Race Relations.

Please proceed, Mr. Friedman.

Mr. Rubin Friedman, President, National Capital Alliance for Race Relations: Madam Chairman, thank you very much. We are grateful to have the opportunity to address this Senate committee regarding proposed amendments to the Canadian Human Rights Act.

The National Capital Alliance on Race Relations is an umbrella organization, a coalition of individuals and organizations which tries to promote better race relations, better inter-group understanding and to combat racism in all its forms.

We have had a lot of experience in dealing with issues such as employment equity. We have had a long-standing relationship with the Human Rights Commission and, thus, have a great interest in the Canadian Human Rights Act.

[*Translation*]

Allow me to quickly introduce my colleagues to you. Henri Pau is a chartered accountant. Previously, he headed up the division which deals with employment equity at the Human Rights Commission. Mrs. Yuen-Ting Lai is a native of Hong Kong and has lived in Canada since the 1970s. She holds a Ph.D. in Philosophy and has taught in several universities throughout North America.

I am the Director of Government Relations for B'nai Brith Canada and a former official with the Canadian Human Rights Commission.

Generally speaking, we support the proposed changes to the act. However, we feel that further changes are warranted in the short term. Firstly, we propose:

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, et le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui à 10 h 48 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, il y a quorum. Je souhaite la bienvenue aux témoins que nous accueillons ce matin, des représentants de l'Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-rationnelles.

Monsieur Friedman, vous avez la parole.

M. Rubin Friedman, président, Alliance de la capitale nationale sur les relations interraciales: Merci beaucoup, madame la présidente. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité sénatorial pour discuter des modifications proposées à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

L'Alliance de la capitale nationale sur les relations interraciales chapeaute un groupe de particuliers et d'organisations voués à l'amélioration des relations inter-rationnelles et de la communication entre les différents groupes de la société et à la lutte contre toutes les formes de racisme.

Nous avons beaucoup d'expérience dans des domaines comme l'équité en matière d'emploi. Nous entretenons des relations de longue date avec la Commission des droits de la personne et nous nous intéressons beaucoup à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

[*Français*]

Je désire brièvement vous présenter mes collaborateurs. M. Henri Pau est comptable agréé. Il a déjà occupé les fonctions de directeur de la division qui s'occupe d'équité en matière d'emploi au sein de la Commission des droits de la personne. Mme Yuen-Ting Lai, originaire de Hong Kong, et réside au Canada depuis les années 70. Elle possède un doctorat en philosophie et a déjà enseigné dans plusieurs universités à travers l'Amérique du Nord.

J'exerce les fonctions de directeur des relations gouvernementales de l'organisme B'nai Brith Canada. Je suis un ex-fonctionnaire de la Commission des droits de la personne.

De façon générale, nous sommes en faveur des changements proposés à la loi. Cependant, nous croyons que d'autres changements devraient s'effectuer d'ici peu. En premier lieu, nous proposons:

[English]

— a legal obligation of duty to accommodate the needs of people who are protected under the Canadian Human Rights Act. This would be added to the act.

Requiring employers and others who provide goods and services to accommodate the needs of disadvantaged groups as a "duty" goes beyond the issues of disabilities. The cultural and racial backgrounds of Canadians diverge widely and their needs have been met unevenly. We believe this amendment would require employers to address issues such as accommodating religious observances in the workplace.

In this particular part of my presentation, I speak also as the representative of B'nai Brith Canada and as president of NCARR. The courts have already ruled in a number of cases that there is some kind of duty to accommodate. We feel that this would reinforce rulings of the past and would, perhaps, make it a little more explicit. Many people are looking for guidelines on what "accommodation" actually means.

I would repeat the same thing that I said in terms of hate propaganda. This represents also the point of view of B'nai Brith Canada. The Canadian Human Rights Act already prohibits hate propaganda. In particular, it has measures which allow it to intervene when there are hate messages delivered over the telephone. Under the current proposals, people protected by the act who are the specific subject of telephone messages that promote hate would be eligible for compensation.

The Canadian Human Rights Tribunal would also have the power to impose a financial penalty on the operator of the line. Our position is that we support the need to directly compensate those adversely affected by hate propaganda. Combined with the increase in awards for compensation for pain and suffering, this should further the deterrent effect of the act.

As for the penalty of the operators of hate messages, any move in this direction is welcomed by NCARR. We remain seriously concerned about the spreading of hate over the Internet, and we support a coordinated effort to address this issue. For example, the act is so specific that it may not be able to be used in the case of an Internet service which is delivered by cable as opposed to telephone lines. That is an issue which needs to be examined.

In addition, we find that the jurisdictions in the government that deal with hate propaganda are diverse and do not always coordinate well. We think that the Canadian Human Rights Commission is the government agency with the greatest expertise in this area, and it has the best track record in dealing with the issue. We would strongly recommend coordinating jurisdictions and/or centralizing jurisdictions through the Canadian Human Rights Commission.

[Traduction]

...l'adoption d'une obligation d'accommodement pour satisfaire les besoins de toutes les personnes protégées par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cette obligation serait inscrite dans la loi.

L'«obligation» faite aux employeurs et aux fournisseurs de biens et services de satisfaire les besoins des groupes défavorisés dépasse les limites du simple handicap. Les antécédents culturels et raciaux des Canadiens divergent énormément et les besoins de chacun ont été satisfaits de façon inégale. Nous croyons que cette modification obligera les employeurs à se pencher sur certaines questions, notamment les pratiques religieuses sur les lieux de travail.

À ce point-ci de mon exposé, je parle en tant que représentant de B'nai Brith Canada et en tant que président de l'alliance. Les tribunaux se sont déjà prononcés en faveur d'une obligation d'accommodement dans un certain nombre de cas. Une telle obligation renforcerait les décisions antérieures et rendrait peut-être l'intention de la loi un peu plus explicite. De nombreuses personnes cherchent un instrument de référence qui leur donnerait la signification réelle du terme «accommodement».

Je vais répéter ce que j'ai déjà dit au sujet de la propagande haineuse. Ce point de vue est également celui de B'nai Brith Canada. La Loi canadienne sur les droits de la personne interdit déjà la propagande haineuse. Elle permet ainsi d'intervenir lorsque des messages haineux sont diffusés par téléphone. En vertu des propositions actuelles, les personnes protégées par la loi qui sont la cible de ce genre de messages téléphoniques seraient admissibles à une indemnité.

Le Tribunal canadien des droits de la personne serait également autorisé à imposer une sanction pécuniaire à la compagnie de téléphone. Nous sommes d'accord avec la nécessité d'indemniser directement les personnes victimes de propagande haineuse. Associée à l'augmentation des indemnités offertes pour préjudice moral, cette autorisation augmente l'effet dissuasif de cette loi.

L'alliance approuve toute intervention qui vise à imposer des sanctions aux compagnies qui diffusent des messages haineux. La diffusion croissante de propagande haineuse sur Internet nous préoccupe énormément, et nous souhaitons que les différents intervenants se concertent pour régler ce problème. Ainsi, la loi est tellement précise qu'elle ne pourra peut-être pas être invoquée dans le cas d'un service Internet offert sur le câble et non par communication téléphonique. Cette question doit être étudiée plus à fond.

Qui plus est, les intervenants gouvernementaux chargés de s'attaquer à la propagande haineuse sont nombreux et ne coordonnent pas toujours très bien leurs efforts. Nous pensons que la Commission canadienne des droits de la personne est l'organisme gouvernemental qui possède les meilleures compétences en la matière et c'est elle qui a remporté le plus de succès à ce chapitre. Nous recommandons fermement que la Commission canadienne des droits de la personne coordonne les activités de ces différents intervenants.

At this point, I would like to pass the microphone to my colleague, Ms Lai, who will be talking about multiple grounds and reporting relationships.

Ms Yuen-Ting Lai, Board Member, National Capital Alliance for Race Relations: Madam Chairman, I have a correction to make before I continue. I have never been director of government relations, although it would have been very nice. When I was working at an arm's-length agency, I was a senior member of the research division.

I wish to talk about multiple programs and the proposal in this bill to recognize that individuals may suffer discrimination on a number of grounds at the same time. That is a wonderful proposal. It is high time that it becomes possible for an individual to file a complaint on multiple grounds. With regard to filing a complaint presently, if there is more than one ground the individual must go through more than one tribunal process. NCARR applauds this amendment.

Many of our members belong to the so-called "double jeopardy" group, being both female and members of visible minorities, for example. If a member of this group also has a disability, she then comes under triple jeopardy. She then belongs to the group which needs the greatest protection under Canadian law. Without the proposed amendment, current rules would require such a victim to go before three tribunals.

In terms of reporting relationships and the proposal that the Canadian Human Rights Commission would report directly to Parliament, we think this proposal is very timely, too. We strongly support the move to give the Canadian Human Rights Commission greater authority and independence by having it report directly to Parliament. Not only is this important to all Canadians, but we welcome it as a clear signal to the rest of the world that Canada regards human rights as paramount. This is, indeed, a beacon in a world fraught with human rights abuses.

Mr. Henry Pau, Human Rights and Employment Committee, National Capital Alliance for Race Relations: Madam Chairman, I would like to deal with a couple of specific issues involving the Canadian Human Rights Act and the structure of the tribunal system, as well as the granting of awards for pain and suffering.

First, in terms of establishing a more permanent tribunal, we disagree with the current method of picking names out of a fairly long list of individuals to sit in judgment of discrimination cases. We support a proposal to create a small, permanent human rights tribunal to replace the existing system of ad hoc tribunals and review tribunals. NCARR welcomes the establishment of a permanent tribunal system which we expect would provide greater efficiency with less delays in processing complaints.

J'aimerais maintenant passer la parole à ma collègue, Mme Lai, qui vous parlera de la multiplicité des motifs de distinction illicite et des rapports hiérarchiques.

Mme Yuen-Ting Lai, membre du conseil d'administration, Alliance de la Capitale nationale sur les relations interraciales: Madame la présidente, j'aimerais corriger un détail avant d'aller plus loin. Je n'ai jamais été directrice des relations gouvernementales, même si cela aurait été bien intéressant. Lorsque je travaillais pour un organisme autonome, j'étais cadre supérieur à la division de la recherche.

Je voudrais vous parler de la multiplicité des motifs et de la proposition qui reconnaît que certaines personnes peuvent être victimes en même temps d'actes discriminatoires fondés sur plusieurs motifs. Cette proposition est merveilleuse. Il est grand temps qu'une personne puisse formuler une plainte pour plusieurs motifs. À l'heure actuelle, une personne qui a plus d'un motif de plainte doit intenter plusieurs poursuites en justice. L'alliance se réjouit de cette modification.

Bon nombre de nos membres sont doublement menacés en étant, par exemple, à la fois femmes et membres d'une minorité visible. Si l'une de ces personnes est également handicapée, elle est alors triplement menacée. Elle fait alors partie des personnes qui ont le plus besoin d'être protégées par la législation canadienne. Sans la modification proposée, les règles actuelles obligeraient cette personne à intenter des poursuites devant trois tribunaux.

Nous croyons par ailleurs que la proposition voulant que la Commission canadienne des droits de la personne fasse directement rapport au Parlement arrive aussi à point. Nous sommes tout à fait d'accord pour accorder un pouvoir et une autonomie accrues à la Commission canadienne des droits de la personne en lui demandant de faire directement rapport au Parlement. Non seulement cette disposition est importante pour tous les Canadiens, mais elle indique clairement au reste du monde que le Canada accorde une suprême importance aux droits de la personne. Il s'agit vraiment d'une lueur d'espoir dans un monde où pullulent les violations des droits de la personne.

M. Henry Pau, comité des droits de la personne et de l'équité en matière d'emploi, Alliance de la capitale nationale sur les relations interraciales: Madame la présidente, j'aimerais aborder une ou deux questions précises concernant la Loi canadienne sur les droits de la personne et la structure du système de tribunaux; j'aimerais également parler des indemnités accordées pour préjudice moral.

Premièrement, en ce qui concerne la constitution d'un tribunal plus permanent, nous ne sommes pas d'accord avec la méthode actuelle qui consiste à choisir, à partir d'une liste assez longue, les noms des personnes qui auront à examiner une plainte de discrimination. Nous sommes en faveur d'un tribunal permanent et restreint qui remplacerait le système actuel des tribunaux ponctuels et des tribunaux d'appel. L'alliance accueille avec plaisir la création d'un tribunal permanent qui, nous l'espérons, sera plus efficace et permettra de traiter les plaintes plus rapidement.

One of the greatest obstacles in accessing the protection of the act is a very lengthy period, often in terms of years, in obtaining justice under the present tribunal system. This is not just a case of justice delayed; it is justice denied.

However, a victim of discrimination often considers the remedy to be worse than the offence itself and refrains from calling on the protection of the law to which that person is entitled. Because the complaint process is, by its very nature, confrontational and antagonistic, the respondent, especially an employer, naturally regards the filing of a complaint as a hostile act; thus, a complainant's life is effectively put on hold until the case is resolved, despite prohibitions against retaliation and intimidation.

Emotionally, when one files a complaint, one is required to endure many months, even years, of uncertainty, insecurity and disruptions to both work and family life. It is of little consolation that the situation is just as uncomfortable for the respondent.

This is what we call the chilling effect of the complaint-driven process and, for this reason, any move to improve the efficiency and thereby shorten the process should be made without delay, in our view.

From another viewpoint, human rights issues are becoming increasingly complex. Mr. Friedman just referred to the problem with the Internet. That is a typical example of technology creating a whole new complexity to the problem of hate propaganda and how to deal with it. The present system that we have for dealing with cases not only requires that the tribunal members be acquainted with the specific technical issues, often through expert witnesses, but such expertise, very often acquired at great expense to the taxpayers and to the contending parties, stands to be lost once the decision is rendered and the tribunal becomes *functus*, i.e. disbanded, while another tribunal may have to deal with similar issues very shortly and need to go through a similar briefing process. It is, if I may add, a bit of a waste.

In support of a permanent human rights tribunal, we would note that other well-regarded quasi-judicial administrative tribunals — two of which I worked with over a number of years, the CRTC and the National Energy Board — already have, in effect, a permanent tribunal system with a fairly stable body of commissioners and board members dealing with highly technical issues which they must address quite regularly. We believe that a similar permanent body of decision-makers would also be able to handle human rights cases much more expeditiously for the benefit of all concerned.

Regarding awards, it is proposed to raise the current maximum limit of \$5,000 on compensation for pain and suffering, or for wilful or reckless discrimination, to \$20,000. NCARR endorses the increase in the limit from \$5,000 to \$20,000, even though we would prefer to have an open-ended provision under which the tribunal would be free to assess compensation on a case-by-case basis, taking all circumstances into account. We favour an open-ended award, especially in connection with a more

L'un des principaux obstacles qu'une personne doit surmonter pour être protégée par la loi, c'est qu'elle doit attendre très longtemps, souvent de nombreuses années, avant d'obtenir justice en vertu du système actuel. Ne dit-on pas que toute justice différée est un déni de justice?

Toutefois, la victime d'un acte discriminatoire considère souvent que la solution est pire que le mal lui-même et hésite à demander la protection de la loi à laquelle elle a pourtant droit. Comme la procédure de traitement des plaintes donne lieu, de par sa nature même, à des confrontations et à une certaine hostilité, l'intimé, surtout un employeur, considère naturellement le dépôt d'une plainte comme un geste hostile. La vie d'un plaignant s'arrête alors jusqu'à ce que l'affaire soit terminée, bien qu'il soit interdit à l'employeur de se venger ou de l'intimider.

Sur le plan émotif, un plaignant doit vivre dans l'incertitude et l'insécurité pendant de nombreux mois, voire des années, sur les plans tant professionnel que familial. Il trouve peu de réconfort dans le fait que l'intimé est dans une situation aussi désagréable.

C'est ce qui donne un frisson dans le dos aux personnes qui envisagent de porter plainte. Pour cette raison, toute tentative visant à améliorer l'efficacité du processus et à l'accélérer vaut la peine d'être faite sans retard.

Par ailleurs, les problèmes liés aux droits de la personne deviennent de plus en plus complexes. M. Friedman vient tout juste de faire référence à Internet. Il s'agit d'un exemple classique de la façon dont la technologie embrouille le problème déjà épineux de la propagande haineuse. En vertu du système actuel, les membres du tribunal doivent non seulement prendre connaissance des aspects techniques du problème, souvent par l'entremise de témoins experts, mais cette expertise, souvent acquise aux frais des contribuables et des parties adverses, est perdue lorsque la décision est rendue et que le tribunal est dessaisi. Un autre tribunal aura peut-être à se prononcer sur une question semblable très peu de temps après et devra donc respecter la même marche à suivre. Si je puis me permettre, c'est du vrai gaspillage.

Autre argument en faveur d'un tribunal des droits de la personne permanent, des organismes administratifs quasi-judiciaires bien connus — dont deux auprès desquels j'ai travaillé au fil des ans, le CRTC et l'Office national de l'énergie — ont déjà mis sur pied un tribunal permanent, formé d'un groupe de commissaires et de membres relativement stable, chargé de s'occuper des problèmes hautement techniques auxquels ces organismes sont très régulièrement confrontés. Nous croyons qu'un organe décisionnel semblable qui aurait un statut permanent serait aussi en mesure de régler les problèmes liés aux droits de la personne beaucoup plus rapidement qu'auparavant, et ce, dans l'intérêt de toutes les personnes intéressées.

En ce qui concerne les indemnités, le projet de loi propose de faire passer à 20 000 \$ l'indemnité maximale de 5 000 \$ actuellement accordée aux victimes qui ont souffert d'un préjudice moral ou d'un acte discriminatoire délibéré ou inconsideré. L'Alliance appuie cette augmentation, même si nous préférierions une disposition non limitative qui permettrait au tribunal d'évaluer l'indemnité pour chaque cas en tenant compte de toutes les circonstances. Nous privilégions une indemnité non plafonnée,

permanent tribunal of decision-makers, because we are also cognizant of the risk of inconsistencies in the amount of compensation. However, we feel that a more permanent body should diminish this risk of inconsistency in terms of the awards.

Finally, in relation to the amendments to the Canada Evidence Act and the Criminal Code, while NCARR is not directly involved in issues concerning persons with disabilities, we are nevertheless supportive of the amendments to accommodate the special needs of this group and, indeed, of all disadvantaged groups in our society. Our philosophy is that an inclusive society must provide adequate and equal access to the justice system for all its citizens. Equal treatment is not sufficient where disabilities or cultural or racial differences stand in the way of equal access. Special needs should be accommodated.

The Chairman: Thank you for the very encouraging submission about this piece of legislation.

Senator Kinsella: It is good to see my friends from the alliance with whom I have worked in the past. Is your alliance satisfied with the level of priority which the Canadian Human Rights Commission gives to its anti-racial-discrimination responsibility under the Canadian Human Rights Act?

Mr. Friedman: Our organization is constantly pushing the Canadian Human Rights Commission to take an active stance in that area. We are cognizant of the fact that they have other competing areas. We would like to see more attention paid to the issue of anti-racism and discrimination.

Senator Kinsella: We received testimony from the chief human rights commissioner that their budget is about \$14 million per year. She was unable to tell us what percentage of that budget would be assigned to combating racism by adding this new responsibility to the Human Rights Commission — a needed amendment; a needed area of egalitarian human rights legislation, in my judgment.

Does your alliance have any concern that this added responsibility to deal with reasonable accommodation for persons with disabilities will lessen the amount of attention that the Human Rights Commission will give to issues of combating racial discrimination?

Mr. Friedman: We have an ongoing concern about the level of resources available to the Canadian Human Rights Commission. For instance, in my submission, I mentioned we are very interested in consolidating jurisdiction on hate propaganda within the commission. However, we would be very hesitant about doing that if there were no additional resources that went along with that consolidation.

We have the same attitude with respect to increasing responsibilities. We are very concerned that it is not always possible to increase responsibilities, to increase the mandate, without adding resources.

tout particulièrement dans le contexte d'un organe décisionnel plus permanent, parce que nous savons à quel point les indemnités accordées risquent d'être différentes. Nous pensons toutefois que la création d'un organe plus permanent diminuera le risque d'inconsistance à cet égard.

Finalement, en ce qui concerne les modifications proposées à la Loi sur la preuve au Canada et au Code criminel, l'alliance ne s'occupe pas directement des problèmes particuliers aux personnes handicapées, mais elle appuie néanmoins l'obligation de satisfaire les besoins spéciaux de ce groupe et, en fait, de tous les groupes défavorisés de notre société. Nous partons du principe qu'une société englobante doit permettre à tous ses citoyens d'avoir un accès approprié et égal au système judiciaire. Il ne suffit pas d'assurer un traitement égal quand un handicap ou des différences culturelles ou raciales nuisent à l'égalité d'accès. Il faut également satisfaire des besoins spéciaux.

La présidente: Je vous remercie d'avoir présenté un exposé aussi encourageant au sujet de cette mesure législative.

Le sénateur Kinsella: Je suis heureux de revoir mes amis de l'Alliance avec lesquels j'ai déjà travaillé. L'alliance est-elle satisfaite du niveau de priorité que la Commission canadienne des droits de la personne accorde aux responsabilités qui lui incombent en matière de discrimination raciale en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne?

M. Friedman: Notre organisation exhorte constamment la Commission canadienne des droits de la personne à adopter une position ferme dans ce domaine. Nous sommes conscients du fait qu'elle a d'autres objectifs. Nous aimerions toutefois qu'elle accorde plus d'attention à la lutte contre le racisme et la discrimination.

Le sénateur Kinsella: Lorsqu'elle est venue témoigner, la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne nous a dit que son organisme avait un budget annuel d'environ 14 millions de dollars. Elle a été incapable de nous dire quel pourcentage de ce budget serait consacré à la lutte contre le racisme si cette nouvelle responsabilité était confiée à la commission — une modification qui, selon moi, s'avère nécessaire pour en arriver à une législation équitable au chapitre des droits de la personne.

L'alliance craint-elle que, en raison de cette nouvelle obligation de satisfaire les besoins des personnes handicapées dans une mesure raisonnable, la Commission des droits de la personne accordera moins d'importance à la lutte contre la discrimination raciale?

M. Friedman: Nous nous préoccupons en permanence des ressources dont dispose la Commission canadienne des droits de la personne. J'ai ainsi mentionné dans mon exposé que nous aimerions que la commission chapeaute les différents intervenants qui s'occupent de la propagande haineuse. Toutefois, nous hésiterions beaucoup à faire cette recommandation si ce regroupement n'était pas assorti de ressources supplémentaires.

Notre attitude est la même en ce qui concerne les nouvelles responsabilités. Nous nous inquiétons du fait qu'il n'est pas toujours possible d'augmenter les responsabilités ou d'élargir un mandat si l'on n'ajoute pas de nouvelles ressources.

Mr. Pau: Perhaps I could add a word from my own experience of having worked for four years with the Canadian Human Rights Commission. Budget constraints have always been a problem and, several years back, the commission was saddled with a very heavy case backlog, which they tried valiantly to resolve. I think the Ontario commission also had the same problem. That is why, in our submission, we discuss making the tribunal system more efficient. There is a long lead time before one gets to resolving a complaint. The limit on resources is a major constraint.

The other thing I would like to add is that the Canadian Human Rights Commission has been charged with the enforcement of the new Employment Equity Act which is in itself a separate act but which has serious implications in terms of its workload. The commission is supposed to audit in excess of 600 employers to ensure that they comply. We have a concern about the capability of the commission, given the financial constraints, to do an efficient job.

Senator Kinsella: Madam Chairman, I should like to explore this further. We have witnesses who have a great deal of experience in the area of combating racism. We have only one agency of the Crown which has legislative responsibility and that is the Canadian Human Rights Commission. As you will recall, the Canadian Race Relations Foundation, which received a \$25 million endowment, has no legislative instrument to use in combating racism.

I believe that honourable members of this committee would be tremendously assisted in their study of this bill if the witnesses could at least give us their sense of the quantity of the resources that ought to be assigned for combating racism and of by how much that resource will be reduced in combating racism by adding another responsibility, albeit in a very important area. As I have said, they have \$14 million.

Can you give us your estimate of the impact of these changes?

The Chairman: Take a guess.

Mr. Friedman: I would not like to guess. I think we can only say that it will be an important impact. We cannot dictate in specific dollars and cents how much money the government should spend on each thing. We are, in a sense, divided. You heard how positive we were about the substance of what is in this act, but we are divided in terms of the portion of resources that is given to it.

There is always a possibility that someone is taking the different groups, all of which have needs, and playing them off against each other. This is something of which we are very cognizant. We do not want to say that more should be spent on one thing and less on the other. Both issues are very important and our society and government must come to terms with them. We would hesitate then to put specific dollar figures on this. All these issues are important and we want to ensure there are enough resources to deal with all of them.

M. Pau: J'aimerais dire quelques mots tirés de ma propre expérience. J'ai travaillé pendant quatre ans avec la Commission canadienne des droits de la personne. Les restrictions budgétaires ont toujours été un problème et, il y a plusieurs années, la commission était aux prises avec un arriéré de travail très important qu'elle a vaillamment tenté d'éliminer. Je pense que la commission ontarienne a eu le même problème. C'est pour cette raison que, dans notre exposé, nous avons demandé que le système des tribunaux soit amélioré. Le processus de traitement des plaintes est tellement long. Les réductions de ressources constituent un obstacle majeur.

L'autre chose que j'aimerais ajouter, c'est que la Commission canadienne des droits de la personne a été chargée d'appliquer la nouvelle Loi sur l'équité en matière d'emploi, ce qui constitue un volume de travail assez important. La commission devra vérifier si plus de 600 employeurs respectent la loi. Compte tenu des restrictions financières, nous craignons que la commission ne soit pas en mesure de faire un bon travail.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, j'aimerais explorer davantage cette question. Nous accueillons des témoins qui ont une grande expérience de la lutte contre le racisme. Un seul organisme fédéral possède une responsabilité législative, et c'est la Commission canadienne des droits de la personne. N'oubliez pas que la Fondation canadienne des relations sociales, qui détient un fonds de 25 millions de dollars, ne dispose d'aucun instrument législatif pour lutter contre le racisme.

Les honorables membres du comité seraient beaucoup mieux en mesure d'étudier ce projet de loi si les témoins nous donnaient une idée des ressources qui devraient être affectées à la lutte contre le racisme et de combien ces ressources risquent d'être réduites si la commission doit assumer une nouvelle responsabilité, même très importante. Comme je l'ai dit, celle-ci dispose de 14 millions de dollars.

Pouvez-vous nous donner une idée des répercussions que pourraient avoir ces modifications?

La présidente: Essayez de deviner.

M. Friedman: Je préfère ne pas deviner. Nous pouvons seulement dire que cette nouvelle responsabilité aura une incidence importante. On ne peut préciser à quelques dollars près la somme que le gouvernement devrait consacrer à chaque élément. Notre opinion est partagée. Vous avez vu à quel point nous appuyons l'essentiel du projet de loi, mais nous sommes divisés en ce qui concerne les ressources qui sont prévues.

Il est toujours possible qu'une personne monte les uns contre les autres les différents groupes, qui ont tous des besoins. C'est une possibilité dont nous sommes très conscients. Nous ne voulons pas dire qu'une somme plus importante devrait être consacrée à un élément et moins à un autre. Les deux enjeux sont primordiaux, et notre société, tout comme le gouvernement, doit s'en accommoder. Nous hésiterions donc à donner des chiffres précis. Tous ces enjeux sont importants et nous voulons nous assurer qu'il y a suffisamment de ressources pour chacun d'entre eux.

Senator Kinsella: Would your alliance favour the Canadian Human Rights Commission establishing a special race relations panel within the organization of the commission, somewhat like in the Ontario Human Rights Commission where one of the commissioners was the race relations commissioner?

Mr. Friedman: As I say, there is a certain amount of expertise in the commission, and it would certainly help if that expertise were consolidated. That is our whole proposal, in fact, with respect to consolidation within the commission itself.

Senator Beaudoin: Mr. Pau, I am not sure that I understood you correctly. In criminal law we have minimum and maximum sentences. However, in civil law or common law, when there is an action in damage we usually do not have a ceiling on the amount of damages that will be awarded by the court or the administrative tribunal.

Do you suggest that we should have such a ceiling, or do you leave it open?

The Chairman: I believe they said they wanted it off.

Mr. Pau: I will try to clarify that. The proposed amendment is to raise the \$5,000 limit to \$20,000. It is more akin to a civil law situation where someone would have to make a decision based on the circumstances of the case. We maintain that there should be no limit, but raising it from \$5,000 to \$20,000 is a step in the right direction.

Senator Beaudoin: In your opinion there should definitely be no limit?

Mr. Pau: That is right.

Senator Beaudoin: That is my reaction as well.

Senator Gigantès: My heart is on your side. You said, Mr. Pau, that all special needs must be accommodated. Are there no limits?

Mr. Pau: I should clarify that. We should accommodate special needs where circumstances warrant. One must use common sense. The limit should be that special needs will be accommodated unless it can be shown that to do so creates an undue burden on the person providing the service.

As an example, if we suddenly required a major bank with thousands of branches across Canada to widen all their doors to accommodate wheel chairs, that could be an unreasonable burden. However, we could require each bank, when it builds new facilities, to ensure that the doors are wide enough to allow a wheelchair to pass through.

Senator Gigantès: That was not really my point. I have no quarrel with you on that. To use a specific case, two years ago there was a debate on CBC radio involving two women. Both were Muslims; both were educated in Canada. One woman was a

Le sénateur Kinsella: L'alliance serait-elle d'accord pour que la Commission canadienne des droits de la personne mette sur pied un groupe spécial chargé des relations raciales, qui relèverait d'elle, un peu comme l'a fait la Commission ontarienne des droits de la personne, dont l'un des commissaires est chargé des relations raciales?

M. Friedman: Comme je l'ai dit, la commission est formée de gens compétents et il serait certainement utile de regrouper ces compétences. C'est d'ailleurs sur ce principe que repose la proposition que nous avons faite relativement au regroupement des différents intervenants au sein de la commission.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Pau, je ne suis pas certain de bien vous comprendre. En droit criminel, il y a des peines minimales et des peines maximales. Toutefois, en droit civil ou en common law, le montant des dommages qui peut être accordé par la cour ou le tribunal administratif dans le cas d'une action en dommages n'est pas limité.

Suggérez-vous que nous ayons une telle limite ou préféreriez-vous une indemnité non limitative?

La présidente: Ils ont dit qu'ils ne voulaient pas de limite.

M. Pau: Je vais tenter de clarifier la situation. Le projet de loi propose de faire passer la limite de 5 000 à 20 000 \$. Cela ressemble davantage à une poursuite civile où quelqu'un doit se prononcer en fonction des circonstances. Nous soutenons qu'il ne devrait y avoir aucune limite, mais que la proposition de faire passer cette limite de 5 000 à 20 000 \$ est un pas dans la bonne direction.

Le sénateur Beaudoin: D'après vous, il ne devrait définitivement pas y avoir de limite?

M. Pau: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: C'est également ma réaction.

Le sénateur Gigantès: J'abonde dans votre sens. Vous dites, monsieur Pau, qu'il faut s'adapter à tous les besoins spéciaux. N'y a-t-il pas de limite?

M. Pau: Je devrais préciser que nous devrions répondre aux besoins spéciaux lorsque les circonstances le justifient. Il faut faire preuve de bon sens. La limite devrait consister à répondre aux besoins spéciaux à moins qu'il soit prouvé que l'adaptation constitue une contrainte excessive pour le fournisseur du service.

À titre d'exemple, si nous exigeons soudainement d'une grosse banque qui a des milliers de succursales d'un bout à l'autre du Canada qu'elle élargisse les portes de toutes ses succursales pour laisser passer les fauteuils roulants, cela constituerait une contrainte excessive. Nous pourrions toutefois exiger que chaque banque, lorsqu'elle construit de nouvelles succursales, s'assure que ses portes sont suffisamment larges pour permettre le passage d'un fauteuil roulant.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas vraiment là où je voulais en venir. Je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet. Pour utiliser un cas précis, il y a deux ans, un débat a eu lieu à la radio de la CBC entre deux femmes. Elles étaient toutes deux

physician. Both were arguing in favour of sexual mutilation of young girls.

If I attack those two people as being barbarous, am I guilty of discrimination because I do not take into account what they consider the special needs and customs of their beliefs?

Mr. Pau: You are dealing with an extremely sensitive subject.

Mr. Friedman: This is a subject with which I have dealt before. The answer for us is that there are limits indicated in our Charter of Rights and Freedoms. One always speaks of the Charter of Rights and Freedoms as if it means there is a free-for-all. However, charters of rights and freedoms are also charters of obligations, charters of what people must respect. I believe that those values are embedded in our Charter.

In addition, Canadian courts have always balanced particular articles of the Charter against other articles of the Charter, because there are some instances where they do not always go down the same stream. I think that is the correct way, in terms of our Canadian tradition, that we would balance one thing against the other.

I would think that, in this particular case, the balance will very clearly be in not allowing that particular custom in Canada.

Senator Gigantès: But what about my attack and the use of the word "barbarous"?

Mr. Friedman: I would have suggested to you that there may be another way of talking about it. Simply put, it is a question of how one communicates with people rather than whether one agrees with them. After all, these people have grown up with that custom. It is something they may have integrated into their value system. They may not all immediately see the correctness of your point of view. That does not mean they are right, and it does not mean that we should not work at bringing them on board.

I can understand calling the practice barbarous. It is my own natural, immediate reaction, but we always look for other ways to express it.

Senator Gigantès: If I had shown your wisdom and patience through my life, I would have done better.

Senator Pearson: I think you could now tell them that, under Bill C-27, it is illegal.

Senator Gigantès: They still do it.

Mr. Friedman: I hope they do not do so in Canada.

Senator Gigantès: Oh, yes, it happens in Canada.

Senator Doyle: I would like to make a distinction between actions taken through the Canadian Human Rights Commission and actions that a few years ago we would say were subject to civil action in the courts. We all know that suing people in the civil courts, particularly suing corporations, is very expensive.

musulmanes et avaient toutes deux fait leurs études au Canada. L'une d'entre elles était médecin. Toutes deux argumentaient pour la mutilation sexuelle des jeunes filles.

Si j'attaque ces femmes en les qualifiant de barbares, suis-je coupable de discrimination parce que je ne tiens pas compte de ce qu'elles considèrent être leurs besoins spéciaux et leurs coutumes?

M. Pau: Il s'agit d'une question extrêmement délicate.

M. Friedman: J'ai déjà eu à traiter cette question. Nous considérons qu'il existe des limites prévues dans notre Charte des droits et libertés. On parle toujours de la Charte des droits et libertés comme si elle permettait tout. Cependant, les chartes des droits et libertés sont également des chartes qui comportent des obligations et des valeurs que les gens doivent respecter. J'estime que ces valeurs sont enchâssées dans notre Charte.

De plus, les tribunaux canadiens ont toujours pesé certains articles de la Charte en fonction d'autres articles de la Charte, car ils ne vont pas toujours dans le même sens. Je pense que, suivant notre tradition canadienne, cette mise en balance est la façon correcte de procéder.

J'estime que dans ce cas en particulier, la balance pencherait très clairement en faveur de l'interdiction de cette coutume au Canada.

Le sénateur Gigantès: Mais que faites-vous de mon attaque et de mon utilisation de l'adjectif «barbare»?

M. Friedman: Je vous aurais suggéré qu'il existe peut-être d'autres façons d'en parler. L'important, c'est la façon dont on communique avec les gens et non le fait d'être d'accord ou non avec eux. Après tout, ces gens-là ont été élevés avec cette coutume. Ils l'ont peut-être intégrée dans leur système de valeurs. Ils risquent de ne pas voir immédiatement la validité de votre point de vue. Cela ne veut pas dire qu'ils ont raison, ni que nous ne devrions pas essayer de les rallier à notre point de vue.

Je peux comprendre que l'on qualifie cette pratique de barbare, car c'est ma propre réaction instinctive. Mais nous devons toujours essayer de l'exprimer d'autres façons.

Le sénateur Gigantès: Si j'avais fait preuve de la même sagesse et de la même patience que vous durant ma vie, je me serais mieux débrouillé.

Le sénateur Pearson: Je pense que maintenant vous pourriez leur dire que le projet de loi C-27 rend cette pratique illégale.

Le sénateur Gigantès: Ça ne les empêche pas de continuer.

M. Friedman: J'espère que cette pratique n'existe pas au Canada.

Le sénateur Gigantès: Oh que oui, elle existe au Canada.

Le sénateur Doyle: J'aimerais faire une distinction entre les causées portées devant la Commission canadienne des droits de la personne et les causes qui, il y a quelques années, auraient été portées devant les tribunaux civils. Nous savons tous qu'il est très coûteux d'intenter des poursuites au civil, particulièrement contre de grosses sociétés.

Clearly if someone has a choice, they will prefer to take their cry of discrimination to the Human Rights Commission which does not charge any entry fee and which is arguing presently for no limit on awards.

How do you take care of that blurred area of a civil right to civil action?

Mr. Friedman: You make a good point in the sense that there is nothing to prevent a person from pursuing both avenues simultaneously.

Senator Doyle: The issue of money is there.

Mr. Friedman: Yes, except money.

In the best of all possible worlds, we would like to see companies set up their own mechanisms for dealing with these issues in a positive and sensible way.

I am receiving fewer complaints about street racism, insults on the street and attacks on the street; but I am receiving many more complaints from people who tell me that they hear racist jokes at work and that no one takes them seriously. If they hear a joke about Black people and they are not Black themselves, the common response from their manager is: What do you care; it does not affect you?

This is still happening fairly extensively, even in companies where employment equity is very well observed and where representation is excellent. There is still this issue of atmosphere in the workplace which we have not addressed. I think the companies themselves should deal with this issue, otherwise our Human Rights Commission could be overburdened by complaints of this kind in the future where many people are disturbed by what is happening in their particular workplace, but there is no avenue or mechanism for them to pursue it within their own environment.

I cannot come to grips at the moment with your entire question. I know there is an issue there. I have not thought about it before and settled it in my own mind. Perhaps other panelists will want to address it.

Senator Doyle: I would like to move on to deal with the special problems of aging, but I will leave that for the second round.

The Chairman: I have a question regarding the non-identifiable victim amendment that is included in this bill, proposed section 23.2. Some institutions — for example, banks — claim that they need all the particulars, including an identifiable victim, before they can put forward an appropriate defence. How does your group feel about including the non-identifiable victim clause in this bill?

Mr. Friedman: It is very important for the reason I mentioned before. Quite often it is people complaining about things that are said about other groups. They are not seen as the direct victim because they may not belong to the group; they just do not like racism. They do not like racism in the environment. It makes them feel uncomfortable. It makes them feel as if they do not belong.

De toute évidence, si les gens avaient le choix, ils préféreraient faire instruire leur plainte de discrimination par la Commission des droits de la personne qui n'impose aucun honoraire et qui à l'heure actuelle soutient qu'on ne devrait pas limiter les dommages-intérêts.

Comment faites-vous pour faire la distinction entre un droit civil et une poursuite civile?

M. Friedman: Vous venez de soulever un aspect intéressant en ce sens que rien n'empêche une personne d'utiliser simultanément ces deux moyens.

Le sénateur Doyle: Il y a quand même une question d'argent.

M. Friedman: Oui, à l'exception de la question d'argent.

Dans un monde idéal, nous aimerions que les entreprises instaurent leurs propres mécanismes pour régler ces questions de façon positive et logique.

Je reçois moins de plaintes à propos du racisme dans la rue, des insultes proférées dans la rue et des attaques dans la rue; mais je reçois beaucoup plus de plaintes de gens qui me disent qu'ils entendent des blagues racistes au travail et que personne ne les prend au sérieux. S'ils entendent une blague à propos d'un Noir et qu'ils ne sont pas Noirs eux-mêmes, la réaction courante de leurs gestionnaires est: qu'est-ce que ça peut bien vous faire? Cela ne vous concerne pas.

Ce genre de comportement est encore assez répandu, même dans les entreprises où l'équité en matière d'emploi est très bien observée et où la représentation est excellente. Il y a toujours cette question de climat de travail que nous n'avons toujours pas réglée. Les entreprises elles-mêmes devraient s'occuper de ce problème car autrement la Commission des droits de la personne sera submergée de ce type de plaintes à l'avenir lorsque ce genre de comportement au travail dérangera de plus en plus de gens sans qu'ils aient de mécanisme pour y donner suite dans leur propre environnement.

Il m'est impossible pour l'instant de répondre à votre question, vu toutes ses ramifications. Je vois le problème mais je n'ai pas eu l'occasion d'y réfléchir et de me faire une idée à ce sujet. D'autres membres du groupe voudront peut-être y répondre.

Le sénateur Doyle: J'aimerais que nous passions aux problèmes particuliers de l'âge, mais j'y reviendrai au deuxième tour.

La présidente: J'ai une question concernant la modification prévue par le projet de loi relativement à un acte discriminatoire dont il est impossible d'identifier la victime, le paragraphe 23.2. Certains établissements — par exemple les banques — soutiennent qu'il leur faut tous les détails, y compris une victime qui peut être identifiée avant de pouvoir préparer une défense convenable. Que pense votre groupe de l'inclusion de cette modification dans le projet de loi?

M. Friedman: Cette disposition est très importante pour la raison que j'ai déjà donnée. Très souvent, il s'agit de gens qui se plaignent de choses que l'on dit à propos d'autres groupes. Ils ne sont pas les victimes directes parce qu'ils n'appartiennent peut-être pas au groupe en question; ils n'aiment tout simplement pas le racisme. Ils n'aiment pas le racisme dans leur milieu. Cela

That is the issue we need to address. It is a very big issue given the feedback I have been receiving.

I have not figured out yet how to advise them. If they push the complaint too far, they put their career in jeopardy. They are not a victim in the sense of belonging to a disadvantaged group.

How do they complain to the Human Rights Commission? It is a very nebulous area, and the more clarity that can be brought to this area, the better.

The Chairman: Do you feel this clause brings enough clarity?

Mr. Friedman: There is always room for improvement. I think it is a positive step. The bottom line is that companies themselves should be doing things to avoid having so many cases brought forward.

Senator Doyle: I am not sure it is fair to ask you for answers to a much larger problem. I am referring to the problem of discrimination — and I do not think there is any other word for it — in the workplace against people in the 40-to-50-year age group. By the time you get to be my age, you can take care of yourself. However, these people are being told that they should move on and make room so that younger people can show what they have to offer. They are told their jobs have been phased out, yet the company will go and hire a young person the next day.

Mr. Friedman: There is a clear tendency in society to do that. We need only look at all the public servants who recently left the public service. What was their age range? How many people in the public service today are over the age of 50? How many are over the age of 52? You will find, in fact, that the answer is very few.

Along with the elimination of all those people goes the loss of a certain kind of corporate memory. Those people face many challenges in finding alternate employment, not only in the government. We merely have to look at manufacturing or any other domain. What you are saying is very true, but it is a very large social issue.

Senator Doyle: This is a new social issue.

Mr. Friedman: Yes, it is new. I do not know whether we can yet deal with that under the terms of the Canadian Human Rights Act.

Senator Doyle: If someone from this age group came into your office tomorrow and described this as happening to them and provided proof of their qualifications and their continued good health, how would you advise that person?

Mr. Friedman: I would suggest suing for wrongful dismissal. The settlements in that area are increasing.

Senator Kinsella: In Bill S-5 on page 9, clause 16 proposes to amend the bill by adding section 16.1 regarding to the collection of information which relates to the prohibited grounds of discrimination. That would also include information on race. The new section would read:

les met mal à l'aise et le fait se sentir seuls, isolés. C'est le problème auquel nous devons nous attaquer. D'après les commentaires que j'ai reçus, c'est un très grave problème.

Je n'ai pas encore déterminé les conseils à leur donner. S'ils poussent leur plainte trop loin, ils mettent leur carrière en péril. Il ne s'agit pas de victimes en ce sens qu'ils n'appartiennent pas à un groupe défavorisé.

Comment peuvent-ils se plaindre à la Commission des droits de la personne? C'est une zone très floue et plus on pourra la définir, mieux ce sera.

La présidente: Estimez-vous que cet article apporte suffisamment de précisions?

M. Friedman: Des améliorations sont toujours possibles. Je considère que c'est une mesure positive. Ce qui compte, c'est que les entreprises elles-mêmes prennent des mesures pour éviter qu'autant de plaintes soient déposées.

Le sénateur Doyle: Je ne suis pas sûr s'il est juste de vous poser des questions concernant un problème beaucoup plus général. Je fais allusion au problème de la discrimination — et je ne crois pas qu'il y ait d'autres mots pour le décrire — au travail à l'égard des gens de 40 à 50 ans. Lorsqu'on arrive à mon âge, on peut s'occuper de soi. Cependant, on dit à ces gens qu'ils doivent laisser la place aux plus jeunes pour leur permettre de faire leurs preuves. On leur dit que leurs emplois sont appelés à disparaître mais dès le lendemain, l'entreprise embauche un jeune.

M. Friedman: La société a toujours eu tendance à agir ainsi. Il suffit de regarder tous les fonctionnaires qui ont récemment quitté la fonction publique. Quel était leur groupe d'âge? Combien de fonctionnaires aujourd'hui ont plus de 50 ans? Combien ont plus de 52 ans? Vous constaterez en fait qu'ils sont très rares.

L'élimination de tous ces gens s'accompagne de la perte d'une certaine mémoire institutionnelle. Ces gens auront beaucoup de difficulté à trouver un autre emploi, pas seulement au gouvernement. Nous n'avons qu'à examiner le secteur manufacturier ou tout autre secteur. Ce que vous dites est très vrai, mais c'est un problème social très vaste.

Le sénateur Doyle: C'est un nouveau problème social.

M. Friedman: Effectivement. Je ne sais pas si nous pouvons déjà nous en occuper en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Le sénateur Doyle: Si quelqu'un de ce groupe d'âge se présentait à votre bureau demain et décrivait sa situation et vous fournissait des preuves de ses compétences et de sa bonne santé, que lui conseilleriez-vous?

M. Friedman: Je lui suggérerais d'intenter un procès pour congédiement injustifié. Les règlements dans ce secteur augmentent.

Le sénateur Kinsella: Dans le projet de loi S-5, à la page 9, l'article 16 propose de modifier le projet de loi en ajoutant le paragraphe 16.1 concernant le fait de recueillir des renseignements relatifs aux motifs de distinction illicite. Cela inclurait également des renseignements sur la race. Le nouvel article se lirait comme suit:

It is not a discriminatory practice to collect information relating to a prohibited ground of discrimination if the information is intended to be used in adopting a special program, plan or arrangement under subsection 16(1).

Subsection 16(1) is the affirmative action provision.

The questions I have around that relate to affirmative action to combat racial discrimination, whether individual, unequal treatment or systemic. Do you think that amendment is necessary? If so, why? How many programs of affirmative action which fall under the Canadian Human Rights Act have been successful?

Mr. Friedman: This proposed section gives explicit direction on something which has caused concern. We have heard recently about how hyphenation is dangerous to your health. Somehow it makes you sick if you have a hyphen in the way you think of yourself.

Much of that mood has spilled over into concerns that people have about collecting that information. In addition, we all have a general concern, not about the collection of such information but about how such information is ultimately to be used. Its use can be benign or it can be dangerous. It depends on who has the information and how they are using it.

Our concern has always been not only about the collection of information but about how available the data is. Who can get access to it?

Right now, Statistics Canada collects a lot of information to which only people with sufficient money can have access. Every time you ask Statistics Canada to do a cross-tab, it costs money. It becomes impossible to find out anything unless you have sufficient funds to pay for it.

In this particular case, many people who are visible minorities are very reluctant to identify themselves because they are very concerned about what that means. What is the implication? If employment equity has a bad name in a company, they will be reluctant to identify and participate in a program because they will know they are being tagged as someone who got ahead unfairly; that they were promoted not because of their competence but because of their colour. People are very concerned about such things, and it is something that we need to make explicit not only in the law but in our communications with everyone: This is a legitimate way of collecting information because the program itself is legitimate.

Senator Kinsella: Could you share with the members of this committee your thoughts on the self-identification program in the Public Service Commission of Canada? Do you have some cases that you could share with us to give practical examples of what you just articulated?

Mr. Friedman: I do not think there is a common agreement about this, about what needs to be done, but we certainly have examples of people with problems in terms of self-identification.

Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption...des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe 16(1).

Le paragraphe 16(1) traite de l'action positive.

En ce qui concerne cette modification, mes questions portent sur les mesures d'action positive destinées à combattre la discrimination raciale, qu'il s'agisse d'un traitement individuel, injuste ou systémique. Croyez-vous que cette modification soit nécessaire? Dans l'affirmative, pourquoi? Combien de programmes d'action positive qui relèvent de la Loi canadienne sur les droits de la personne ont donné des résultats positifs?

M. Friedman: Cet article proposé fournit des indications précises sur un aspect qui a soulevé des préoccupations. Nous avons entendu récemment comment il peut être dangereux pour la santé d'être désigné ou de se déclarer comme membre d'un certain groupe.

Cette crainte s'étend chez certains à la collecte de ce genre de renseignements. De plus, ce qui nous inquiète tous de façon générale, ce n'est pas que de tels renseignements soient recueillis mais la façon dont ces renseignements seront utilisés au bout du compte. Leur utilisation peut être inoffensive ou dangereuse. Cela dépend de ceux qui détiennent ces renseignements et de la façon dont ils s'en servent.

Nous avons toujours été préoccupés non pas uniquement par la collecte de ces renseignements mais par leur disponibilité. Qui peut y avoir accès?

À l'heure actuelle, Statistique Canada recueille de nombreux renseignements auxquels seuls les gens avec suffisamment d'argent peuvent avoir accès. Chaque fois que vous demandez à Statistique Canada de croiser des données, cela coûte de l'argent. Il devient impossible d'obtenir quoi que ce soit à moins d'avoir suffisamment d'argent pour payer ce service.

Dans ce cas en particulier, bien des membres de minorités visibles hésitent beaucoup à se déclarer comme tels par crainte des conséquences. Quelles sont les conséquences? Si l'équité en matière d'emploi est mal vue dans une entreprise, ils hésiteront à faire une déclaration volontaire et à participer à un programme parce qu'ils savent qu'ils seront considérés comme des employés qui ont obtenu de l'avancement injustement; qu'ils ont été promus non pas à cause de leurs compétences mais à cause de leur couleur. Les gens sont très préoccupés par ce genre de choses et nous devons faire explicitement comprendre non seulement dans la loi mais dans nos communications avec tout le monde qu'il s'agit d'un moyen légitime de recueillir des renseignements parce que le programme même est légitime.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous communiquer aux membres du comité vos réflexions sur le programme de déclaration volontaire de la Commission de la fonction publique du Canada? Avez-vous des cas dont vous aimeriez nous parler qui donnent des exemples concrets de ce que vous venez d'expliquer?

M. Friedman: Je ne crois pas que tout le monde s'entende sur ce qui doit être fait, mais nous avons certainement des exemples de gens pour qui la déclaration volontaire pose des problèmes.

Senator Kinsella: Can you give an example?

Mr. Pau: I will refer you to a tribunal ruling, a decision in the case of *National Capital Alliance for Race Relations v. Health Canada, Treasury Board and the Public Service Commission*. That particular case deals with discrimination against visible minority employees in terms of promotion, in terms of advancement into the executive category.

The tribunal found that, indeed, there was systemic discrimination. One piece of evidence was that, in Health Canada, there were, I believe, 118 executive positions. Only one was occupied by a member of a visible minority, and a ruling was made which suggested about 25 different measures to correct the situation.

First, without collecting the information for people to identify themselves as members of visible minorities or as persons with disabilities or as aboriginals, society would have no clue that there was a serious problem. The information is important for that reason.

Second, once you have identified a problem — whether it is discrimination against women or aboriginals or visible minorities or disabled people — you must track the progress to see that the problem is corrected and that the remedy is effective until the problem is resolved and until the discrimination and the barriers and so on are removed.

In that particular case, the tribunal ruled that they have to take specific measures to improve the promotion and hiring of visible minorities. The visible minorities were denied acting appointments which would give them the experience needed to become senior managers. Also an issue was identified because people came and said that there was something wrong. The collection of information is very serious in terms of identifying the problem but also in terms of remedying the situation.

Senator Kinsella: Has there been any case whereby a person is alleged to have been treated unfairly because he or she did self-identify and, afterwards, because of some event or events, decided that they never should have identified themselves?

Mr. Pau: There has been anecdotal evidence. In the process of collecting the information, the act of self-identifying is strictly voluntary. There is no imposition. You are not forced to identify yourself. Many people, especially those with hidden disabilities, would not self-identify. Many of them hesitate, especially in terms of seeking employment, because it can affect group insurance rates and can cause many kinds of problems which the employer may see as too costly.

Senator Kinsella: Should there be protection in the act for Canadians from the misuse of that information which Mr. Friedman has referred to as well? In particular, race is now included. Should all the prohibited grounds of discrimination that are included in section 3 apply to proposed section 16.1? Also, once placed into operation, through self-identification or other means, should the misuse of that information be an offence?

Le sénateur Kinsella: Pouvez-vous nous donner un exemple?

M. Pau: Je vous renvoie à une décision d'un tribunal, rendue dans l'affaire de *l'Alliance de la capitale nationale pour les relations interraciales c. Santé Canada, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique*. Ce cas particulier traite de discrimination à l'égard d'employés membres de minorités visibles en matière d'avancement à la catégorie de la direction.

Le tribunal a constaté qu'effectivement, il y avait discrimination systémique. Selon un élément de preuve présenté, il existait à Santé Canada 118 postes de direction, je crois, dont un seulement était occupé par un membre d'une minorité visible. Le tribunal a rendu une décision qui proposait environ 25 mesures différentes pour remédier à la situation.

Tout d'abord, si on ne recueillait pas de renseignement qui permettent aux gens de se déclarer membres de minorités visibles, personnes handicapées ou autochtones, la société n'aurait aucune idée de la gravité du problème. C'est pourquoi cette information est importante.

Deuxièmement, une fois que vous avez déterminé l'existence d'un problème — qu'il s'agisse de discrimination à l'endroit des femmes, des autochtones, des minorités visibles ou des personnes handicapées — vous devez suivre les progrès accomplis pour vérifier si le problème est corrigé et si la solution utilisée est efficace, jusqu'à ce que le problème soit réglé et que la discrimination et les obstacles soient éliminés.

Dans ce cas en particulier, le tribunal a déclaré qu'il fallait prendre des mesures particulières pour améliorer l'avancement et l'embauche des minorités visibles. Les membres de minorités visibles se voyaient priver d'affectations intérimaires qui leur auraient permis d'acquérir l'expérience voulue pour devenir cadres. On a aussi détecté l'existence d'un problème parce que des gens se sont plaints que quelque chose n'allait pas. Il est donc très important de recueillir des renseignements parce que cela permet de cerner le problème et de remédier à la situation.

Le sénateur Kinsella: Y a-t-il eu des cas où une personne aurait été traitée de façon injuste après avoir fait une déclaration volontaire et par la suite, à cause de certains événements, auraient regretté de l'avoir fait?

M. Pau: On dispose de certains renseignements non scientifiques. Comme son nom l'indique, la déclaration volontaire est strictement volontaire. Elle n'est absolument pas obligatoire. Personne n'est obligé de faire une déclaration volontaire. Bien des gens, surtout ceux qui ont des handicaps cachés, refusent de se déclarer comme tels. Un grand nombre d'entre eux hésitent à le faire, surtout lorsqu'ils cherchent de l'emploi parce que cela peut influencer sur les taux d'assurance collective et entraîner toutes sortes de problèmes que l'employeur peut considérer trop coûteux.

Le sénateur Kinsella: La loi devrait-elle prévoir des mesures pour protéger les Canadiens contre l'emploi abusif de ces renseignements dont M. Friedman a parlé? En particulier, on inclut maintenant la race. Est-ce que tous les motifs de distinction illicite prévus à l'article 3 devraient s'appliquer au paragraphe l'article 16.1 proposé? De même, une fois ces renseignements recueillis à l'aide de la déclaration volontaire ou par d'autres

Mr. Pau: By and large, my impression is that if there was misuse of that information, it would constitute an offence under the Canadian Human Rights Act because that would be discrimination on any one of eleven grounds. One is protected in that fashion.

The biggest problem is misuse of that information in a subtle manner, in a covert way, where the victim would not be able to prove that he suffered discrimination because of this; where the offender can simply use another excuse.

Senator Kinsella: You mentioned 11 grounds. Is that the number of grounds listed in section 3?

Mr. Pau: Yes, there are 11 grounds listed there.

Senator Gigantès: How can we envision protecting information these days when young hackers can get into the Pentagon's ultimate secret programs?

Mr. Friedman: That has not occurred lately.

Senator Gigantès: The emphasis has to be on punishing the misuse, rather than on hoping that we can limit access, because that is so difficult.

Mr. Pau: Probably the most serious punishment for misuse of information in the common sense is under the Income Tax Act. People who work in Revenue Canada cannot misuse information and are subject to penalties if they do so. Yet if you had read this morning's *Ottawa Citizen*, you would have seen an article concerning employees of the Quebec Ministry of Revenue who are accused of selling confidential tax information. There are laws that prohibit this and penalize people who do that.

The Chairman: I quite agree.

Thank you, witnesses, for your presentation.

We have with us now Mr. Michael Peirce, Mr. Richard Mosley and Mr. Paul Saint-Denis from the Department of Justice, as well as Mr. Jeff Richstone from Canadian Heritage. I would ask the witnesses to allow one question before they make their presentation since Senator Gigantès must leave shortly.

Senator Gigantès: Gentlemen, I will read your answers in the record.

There are many things in this bill which perturb me. The main one is that the powers would kick in when someone is charged, rather than indicted, which is clearly against the Charter.

The proposed section 12.1(2) states, in part:

...person is charged with the indictable offence or with any other offence...

moyens, l'emploi abusif de ces renseignements devrait-il constituer une infraction?

M. Pau: S'il s'agissait d'un emploi abusif de ces renseignements, cela constituerait dans doute une infraction en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne puisqu'il s'agirait de discrimination fondée sur l'un des onze motifs de distinction illicite. C'est donc une forme de protection.

Le plus grand problème, c'est l'emploi abusif de cette information d'une manière subtile et cachée, lorsque la victime est incapable de prouver qu'elle a fait l'objet de discrimination à cause de cela; où le contrevenant peut simplement invoquer un autre prétexte.

Le sénateur Kinsella: Vous avez parlé de 11 motifs de distinction illicite. Est-ce le nombre de motifs énumérés à l'article 3?

M. Pau: Oui, on y énumère 11 motifs.

Le sénateur Gigantès: Comment pouvons-nous envisager de protéger l'information de nos jours lorsque de jeunes pirates informatiques arrivent à entrer dans les bases de données ultrasecrètes du Pentagone?

M. Friedman: Il y a longtemps que cela n'est pas arrivé.

Le sénateur Gigantès: Il faudra mettre l'accent sur l'imposition de sanctions dans le cas d'emploi abusif de renseignements au lieu d'espérer de pouvoir en restreindre l'accès, puisque cela est si difficile.

M. Pau: La peine probablement la plus grave pour emploi abusif de renseignements est prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu. Les fonctionnaires qui travaillent à Revenu Canada ne peuvent pas faire un emploi abusif des renseignements au risque d'encourir des peines. Pourtant, si vous avez lu le *Ottawa Citizen* de ce matin, vous avez sans doute vu un article concernant les employés du ministère du Revenu du Québec qui sont accusés d'avoir vendu des renseignements fiscaux confidentiels. Il existe des lois qui interdisent de tels actes et infligent des peines à ceux qui les commettent.

La présidente: Je suis tout à fait d'accord.

Je remercie les témoins pour leur exposé.

Nous avons maintenant parmi nous M. Michael Peirce, M. Richard Mosley et M. Paul Saint-Denis, du ministère de la Justice, ainsi que M. Jeff Richstone, de Patrimoine canadien. Je vais demander aux témoins de laisser le sénateur Gigantès leur poser une question avant leur exposé, étant donné qu'il doit nous quitter sous peu.

Le sénateur Gigantès: Messieurs, je lirai vos réponses dans le compte-rendu.

Beaucoup d'aspects de ce projet de loi me dérangent, notamment le fait que la loi s'appliquerait, lorsqu'une personne est accusée, plutôt que déclarée coupable, ce qui va clairement à l'encontre de la Charte.

Le paragraphe 12.1(2) proposé stipule, en partie:

...personne est déclarée coupable d'un acte criminel relatif à cette infraction ou à toute autre infraction...

This bill kicks in for whatever he might have done that is indictable, which may not have anything to do with the main crime.

The other thing that bothers me is this. I asked Mr. Wappel to suppose that a serial rapist had started by raping his daughter and, as part of her rehabilitation, she went to see him in prison and asked, "Why did you do this?" Let us suppose that as part of her catharsis, she writes a book about the experiences. This bill would prevent her from publishing it. Mr. Wappel said she could go to court and the court will grant permission. Why should she have to go to court?

Finally, if subsection (3) of the same section were to apply, it would make a mockery out of the rehabilitation theory. Suppose a bank robber has stolen \$20,000 and buried it. Later it becomes obvious that he has been rehabilitated and is now an honest man.

The bank can still sue him to recover the \$20,000 from the royalties he will receive, but why should he be stopped for life from writing about his crime?

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy, Department of Justice: We agree with the assumptions in the preamble to the question. I took the question to be rhetorical.

Senator Gigantès: I am hoping you will touch on these issues.

Mr. Mosley: I am sure we will.

Madam Chair, I thank you for this opportunity to testify in respect of Bill C-220. This will be the first time that officials from the Department of Justice are given an opportunity to publicly comment on this bill. We were invited to a hearing of the House of Commons standing committee on the predecessor bill, but solely to comment on the process undertaken by the Uniform Law Conference of Canada on the subject matter. We were not asked any questions about the predecessor bill at that time.

As you have indicated, I am accompanied by three officials from the department who possess expertise in the areas of proceeds of crime under the Criminal Code, copyright law and human rights law.

I should like to acknowledge that the notion of criminals writing or threatening to write accounts of their crimes in exchange for money or other types of benefits is a relatively new phenomenon in Canada and one that many Canadians, quite properly, find offensive. We understand those concerns and offer our comments on this bill with the greatest of respect for the motivations behind this legislative initiative.

Our analysis of the bill stems in part from the proposition that the moneys sought to be regulated by this bill are not derived directly or indirectly from the commission of a crime. On the

La loi s'applique à tout acte susceptible de poursuites en justice, qui peut n'avoir absolument rien à voir avec le crime principal.

Il y a un autre point qui m'inquiète. J'ai demandé à M. Wappel d'imaginer un violeur en série qui aurait commencé par violer sa fille; dans le cadre de sa réadaptation, cette dernière va lui rendre visite en prison et lui demande: «Pourquoi as-tu fait cela?» Supposons que pour sa catharsis, elle écrive un livre sur ses expériences. Ce projet de loi l'empêcherait de le publier. M. Wappel a dit qu'elle pourrait aller devant les tribunaux et que ceux-ci lui accorderaient la permission. Pourquoi devrait-elle aller devant les tribunaux?

Enfin, le paragraphe (3) du même article, s'il devait s'appliquer, tournerait en dérision la théorie de réadaptation. Supposons qu'un voleur de banque ait volé 20 000 \$ et qu'il ait enterré cet argent. Plus tard, il apparaît clairement qu'il s'est réadapté et qu'il est devenu un honnête homme.

La banque peut toujours le poursuivre pour récupérer les 20 000 \$ à même les redevances qu'il va recevoir, mais pourquoi devrait-on l'empêcher, à vie, de relater le récit de son crime?

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politiques pénales, ministère de la Justice: Nous sommes d'accord avec les hypothèses du préambule à la question. Pour moi, la question est rhétorique.

Le sénateur Gigantès: J'espère que vous aborderez ces points.

M. Mosley: Je suis sûr que nous le ferons.

Madame la présidente, je vous remercie de nous donner l'occasion de témoigner au sujet du projet de loi C-220. C'est la première fois que des fonctionnaires du ministère de la Justice ont la possibilité de faire des observations publiques sur ce projet de loi. Nous avons été invités à une audience du comité permanent de la Chambre des communes au sujet du projet de loi antérieur, mais uniquement pour parler du processus adopté par la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada à ce sujet. On ne nous a pas posé de questions sur le projet de loi antérieur à ce moment-là.

Comme vous l'avez indiqué, je suis accompagné de trois fonctionnaires du ministère qui sont spécialisés dans les domaines des produits de la criminalité tombant sous le coup du Code criminel, de la législation sur le droit d'auteur et de la législation sur les droits de la personne.

J'aimerais dire que le fait que des criminels relatent ou menacent de relater l'histoire de leur crime en échange d'argent ou d'autres genres d'avantages est un phénomène relativement nouveau au Canada que beaucoup de Canadiens, à raison, trouvent choquant. Nous comprenons ces inquiétudes et faisons part de nos observations sur ce projet de loi avec le plus grand respect pour les motivations à l'origine de cette initiative législative.

D'après notre analyse du projet de loi, les sommes d'argent que ce projet de loi cherche à réglementer ne proviennent pas directement ou indirectement de la perpétration d'un crime. Au

contrary, we believe that they are derived from a totally legitimate activity; that of writing a book or some similar activity.

That activity exploits the fact that a crime has been committed. The act of writing a book is not, in itself, a criminal offence, even if that book is a recounting of criminal activities for which the author has been convicted, and the proceeds derived from the sale of such an activity are not, in our view, proceeds of crime under the Criminal Code.

It has been suggested that this legislative proposal would prevent a criminal from benefiting from his crime in the same manner that someone who takes out a life insurance policy on a person cannot benefit from the proceeds of the life insurance if he kills the person insured. In our view, this analogy does not stand up under scrutiny.

In the insurance case, the criminal would benefit directly from the murder he committed by receiving the moneys from the life insurance policy on the person he killed. The link, in the case of the life insurance policy, between the criminal act and the benefit is clear. Obviously, that would be against public policy and, accordingly, the law does not permit such a thing to occur.

In the case of writing a book, however, the moneys received are from the commission of a completely legitimate activity — that of recounting a crime. The link here is between the lawful act and the benefit from engaging in that act.

We are very sympathetic to the motives that lie behind the efforts to bring about changes to the law in this area, and we understand the sense of frustration and anger that some people feel when thinking that criminals might be able to profit from the retailing of their criminal activities.

Having said that, it is important to note that, in our view, this bill is flawed. I will briefly outline what we view to be the problematic areas, and thereafter my colleagues and I will be pleased to respond to questions.

One of the amendments contained in this bill is directed at Part XII.2 of the Criminal Code. The purpose of the amendment is to include in the definition of “proceeds of crime” any profit, benefit or advantage gained by a person convicted of an indictable offence, or any member of his or her family, from the creation of a work based on the offence. This amendment would extend to such profits, benefits and advantages.

The provisions of Part XII.2 create a comprehensive and complex legal regime designed to seize, restrain and ultimately confiscate proceeds derived from the commission of enterprise crime offences or designated drug offences. This bill would bring under this regime legitimate moneys earned from the creation of a work based on the crime for which a person has been convicted. In our view, the proceeds of crime convictions in the Criminal Code are meant to be engaged only when proceeds are derived from the commission of an actual crime. It would be inconsistent for this part of the code to use its provisions to confiscate moneys earned from a non-criminal act. It would, in our view, effectively subvert the purpose of this part of the Criminal Code.

contraire, nous croyons qu'elles proviennent d'une activité entièrement légitime, celle d'écrire un livre ou toute autre activité similaire.

Cette activité tire avantage du fait qu'un crime a été commis. L'acte d'écrire un livre n'est pas, en lui-même, un acte criminel, même si ce livre relate des activités criminelles pour lesquelles l'auteur a été déclaré coupable; les produits provenant de la vente d'une telle activité ne sont pas, à notre avis, des produits de la criminalité au sens du Code criminel.

On a dit que cette proposition législative empêcherait un criminel de tirer profit de son crime de la même manière qu'une personne qui achète une police d'assurance-vie pour un tiers ne peut tirer profit de l'assurance-vie si elle supprime la personne assurée. À notre avis, cette analogie n'est pas défendable.

Dans le cas de l'assurance, le criminel tirerait directement profit du meurtre qu'il a commis en recevant les primes de la police d'assurance-vie de la personne qu'il a supprimée. Dans le cas de la police d'assurance-vie, le lien entre l'acte criminel et les avantages est clair. De toute évidence, cela irait à l'encontre de l'ordre public et, en conséquence, la loi ne permet pas qu'une telle chose se produise.

Dans le cas de la rédaction d'un livre toutefois, les sommes d'argent reçues découlent d'une activité parfaitement légitime — celle de raconter un crime. Il y a un lien dans ce cas précis entre l'acte légitime et l'avantage qui découle de cet acte.

Nous comprenons fort bien les motifs des efforts déployés pour modifier la loi dans ce domaine, ainsi que le sentiment de frustration et de colère que certains peuvent ressentir lorsqu'ils pensent que des criminels pourraient être en mesure de tirer profit du commerce de détail de leurs activités criminelles.

Ceci étant dit, il est important de noter que, à notre avis, ce projet de loi est imparfait. Je vais brièvement indiquer les points qui, à notre avis, posent problème, après quoi, mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de répondre aux questions.

L'une des modifications prévues par ce projet de loi vise la partie XII.2 du Code criminel. Cette modification vise à inclure dans la définition de «produits de la criminalité», tout profit, bénéfice ou avantage obtenu par une personne déclarée coupable d'un acte criminel, ou par tout membre de sa famille, de la création d'une oeuvre fondée sur l'infraction. Cette modification s'étendrait à ces profits, bénéfices ou avantages.

Les dispositions de la partie XII.2 créent un régime juridique complet et complexe visant à saisir, bloquer et, au bout du compte, confisquer les produits provenant de la perpétration d'infractions de criminalité organisée ou d'infractions désignées. Ce projet de loi engloberait sous ce régime les sommes d'argent légitimement acquises par suite de la création d'une oeuvre fondée sur le crime pour lequel une personne a été déclarée coupable. À notre avis, les déclarations de culpabilité prévues par le Code criminel ne peuvent s'appliquer que lorsque les produits proviennent de la perpétration d'un crime réel. Il serait inconséquent d'avoir recours aux dispositions de cette partie du code pour confisquer des sommes d'argent provenant d'un acte non criminel.

Even if one were to attempt to characterize moneys from the publication of a book written by a person as proceeds of crime, it would be almost impossible to justify trying to deprive moneys earned by a member of the convicted person's family, which member has not been convicted of anything, who has written a book about the person's criminal activities.

Notwithstanding these criminal law policy concerns raised by the bill, we believe that this particular amendment is technically flawed. The bill amends the definition of the expression "proceeds of crime" in Part XII.2 of the Criminal Code. No doubt, it is the hope that with this amendment the provisions of Part XII.2 that apply to proceeds of crime would apply equally to the profits derived from the writing of an account of the crime and that these proceeds would, at some point, end up being seized and confiscated. However, a seizure order can only be obtained if a forfeiture order can ultimately be made in respect of the proceeds, and a forfeiture can only be ordered under the statute if the proceeds are derived from the commission of an enterprise crime or a designated drug offence.

In this case, however, the profits or benefits are derived from the commission of a legal activity — writing an account of a crime — thereby making, in our view, the seizure and forfeiture measures under Part XII.2 unavailable. In other words, it is not sufficient that the definition of "proceeds of crime" be expanded, as proposed in the bill, in order for the restraining and forfeiture provisions of Part XII.2 to operate and for there to be an actual forfeiture of the proceeds. Provisions in the statute require that the proceeds be the result of a special type of crime, as defined in the statute, which is not the case with the writing of an account of that crime.

Thus, it is likely, in our view, that the courts could not, in practical terms, apply this amendment.

As you are aware, honourable senators, section 2(b) of the Charter guarantees to all Canadians freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press. It has been suggested that depriving a convicted person of moneys earned from the commercial exploitation of materials recounting his criminal activity does not impair freedom of expression in any way and that such a person is always at liberty to write an account of his crime.

We have a great deal of difficulty accepting that view. On the contrary, we believe that this legislative initiative would result in the finding of a *prima facie* breach of section 2(b) of the Charter. We believe that any attempt to regulate the moneys paid to a convicted person for publishing an account of his or her crimes amounts to a content-based restriction on freedom of expression.

À notre avis, cela bouleverserait l'objet de cette partie du Code criminel.

Même si l'on tentait de décrire les sommes d'argent provenant de la publication d'un livre de produits de la criminalité, il serait quasiment impossible de justifier toute tentative de déposséder un membre de la famille — de la personne déclarée coupable — des sommes d'argent qu'il aurait gagnées, alors qu'il n'a pas été déclaré coupable de quoi que ce soit, et qu'il a écrit un livre sur les activités criminelles de la personne en question.

Malgré ces préoccupations soulevées par le projet de loi en matière de politique pénale, nous pensons que cette modification particulière est techniquement imparfaite. Le projet de loi modifie la définition de l'expression «produits de la criminalité» dans la partie XII.2 du Code criminel. Sans doute, on espère qu'avec cette modification, les dispositions de la partie XII.2 qui s'appliquent aux produits de la criminalité s'appliqueront de la même façon aux profits provenant de la relation du crime et que ces produits finiront, à un moment donné, par être saisis et confisqués. Toutefois, on ne peut obtenir d'ordonnance de saisie que si une ordonnance de confiscation peut en fin de compte être prise à l'égard des produits, et une confiscation ne peut être ordonnée en vertu de la loi que si les produits proviennent de la perpétration d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée.

Dans ce cas, toutefois, les profits ou bénéfices proviennent d'une activité légale — relater un crime — si bien, qu'à notre avis, les mesures en matière de saisie et de confiscation prévues à la partie XII.2 ne sont pas applicables. En d'autres termes, il ne suffit pas d'élargir la définition «produits de la criminalité», comme le propose le projet de loi, pour que les dispositions de blocage et de confiscation de la partie XII.2 s'appliquent et pour qu'il y ait confiscation réelle des produits. Les dispositions de la loi exigent que les produits proviennent d'un type particulier de crime, défini par la loi, ce qui n'est pas le cas de la relation de ce crime.

Par conséquent, il est probable, à notre avis, que les tribunaux ne pourraient pas, à toutes fins pratiques, appliquer cette modification.

Comme vous le savez, honorables sénateurs, le paragraphe 2b) de la Charte garantit à tous les Canadiens la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse. Il a été avancé que le fait de déposséder une personne déclarée coupable des sommes d'argent qu'elle aurait obtenues de la vente commerciale de documents relatant son activité criminelle ne porte en aucune façon atteinte à la liberté d'expression et qu'une telle personne est toujours libre de relater son crime.

Nous avons beaucoup de difficulté à accepter ce point de vue. Au contraire, nous croyons que cette initiative législative devrait permettre de conclure à une violation *prima facie* du paragraphe 2b) de la Charte. Nous croyons que toute tentative de réglementation des sommes d'argent versées à une personne déclarée coupable pour la publication de l'histoire de ses crimes équivaut à une restriction de la liberté d'expression fondée sur le contenu.

The logic behind this reasoning rests on the fact that the only basis for depriving an author of financial benefit from an account of his or her crime is the content of the publication or expression itself. Typically, courts have found that content-based limitations violate section 2(b) of the Charter.

We also have serious concerns about the bill being *ultra vires* of Parliament. As you are aware, the division of legislative powers established by sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867, assigns responsibility over certain activities to federal and provincial jurisdictions.

Subsection 91.27 gives the federal Parliament the exclusive power to enact criminal laws and laws relating to criminal procedure. Subsections 92.13 and 92.16 permit provincial legislatures to enact laws affecting civil rights in matters of a private nature.

In a 1978 decision, *R. v. Zelensky*, a bare majority of the Supreme Court held that an accused person could be ordered to compensate victims of crime, provided such an order was an element of the sentencing process in the criminal proceedings. Subsequent jurisprudence suggests that the creation of a civil right of action for breach of the criminal law is, very likely, *ultra vires* Parliament.

It has been suggested that laws seeking to attach moneys earned from publishing accounts of criminal activity do not fit comfortably within subsection 91.27 of the Constitution Act, 1867.

As I mentioned earlier, the Criminal Code already contains a legal regime designed to assist in confiscating proceeds obtained as a consequence of the commission of certain designated crimes. However, the moneys that Bill C-220 seeks to regulate have, at best, a tenuous relationship to the crimes for which the individual has been convicted.

The bill does not propose to make it a crime to publish accounts of crime. Rather, it is the money earned directly from those acts which is sought to be taken away from the author. From this perspective, it is difficult to characterize such money as fruits or proceeds of crime that may be subject to federal regulation. It seems to us that regulation of financial exploitation of crime is more accurately characterized as a regulation of contractual rights. In our view, this is more appropriately the subject of provincial legislation.

The other main element of this bill is the proposed amendment to the Copyright Act, which would vest in Her Majesty any copyright in a work that would otherwise belong to the convicted person, which is based on the offence for which he or she was convicted. This amendment also raises some concerns.

As honourable senators are aware, international instruments and agreements contain obligations which Canada, as a signatory country, must meet. One such instrument, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, recognizes *inter alia* the right of everyone to benefit from any literary or

La logique de ce raisonnement s'appuie sur le fait que le contenu de la publication ou l'expression elle-même sont la seule justification qui permette de priver un auteur des avantages financiers découlant du récit de son crime. Traditionnellement, les tribunaux ont conclu que les limites en fonction du contenu violent le paragraphe 2b) de la Charte.

Nous craignons également beaucoup que le projet de loi ne soit au-delà de la compétence du Parlement. Comme vous le savez, le partage des pouvoirs législatifs instauré par les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 donne la responsabilité de certaines activités aux compétences fédérale et provinciales.

Le paragraphe 92.27 confère au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de promulguer des lois pénales et des lois relatives à la procédure criminelle. Les paragraphes 92.13 et 92.16 permettent aux assemblées législatives provinciales de promulguer des lois touchant les droits civils dans des domaines de nature privée.

Dans un arrêt pris en 1978 dans l'affaire *R. c. Zelensky*, la Cour suprême a conclu, tout juste à la majorité, que l'on pouvait ordonner à un accusé d'indemniser les victimes du crime, dans la mesure où une telle ordonnance faisait partie du processus de détermination de la peine des poursuites pénales. La jurisprudence subséquente semble indiquer que la création d'un droit d'action au civil pour violation du droit criminel est, fort probablement, hors de la compétence du Parlement.

On a dit que les lois visant à saisir les sommes d'argent provenant de la publication des récits d'une activité criminelle ne cadrent pas bien avec le paragraphe 91.27 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Comme je vous l'ai dit plus tôt, le Code criminel renferme déjà un régime juridique conçu pour faciliter la confiscation des produits obtenus par suite de la perpétration de certains crimes désignés. Toutefois, les sommes d'argent que le projet de loi C-220 cherche à réglementer ont, au mieux, un lien ténu avec les crimes pour lesquels la personne a été déclarée coupable.

Le projet de loi ne propose pas de faire de la publication du récit d'un crime un crime. Il cherche plutôt à retirer à l'auteur les sommes d'argent qu'il aurait gagnées directement de la perpétration de ses actes. Dans cette perspective, il est difficile de décrire de telles sommes d'argent comme produits de la criminalité, pouvant être assujettis à la réglementation fédérale. Il nous semble que la réglementation de l'exploitation financière de la criminalité est décrite de façon plus précise comme réglementation de droits contractuels. À notre avis, cela relève davantage de la compétence provinciale.

La modification proposée à la Loi sur le droit d'auteur est l'autre aspect important du projet de loi. Serait dévolu à Sa Majesté tout droit d'auteur sur l'oeuvre qui, autrement, appartiendrait à la personne déclarée coupable de l'infraction, lorsque cette oeuvre relate l'infraction pour laquelle elle a été déclarée coupable. Cette modification pose également quelques problèmes.

Comme les honorables sénateurs le savent, les instruments et accords internationaux imposent des obligations que le Canada doit respecter, en tant que pays signataire. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels notamment reconnaît, entre autres, le droit de chacun de tirer profit de toute

artistic production of which he is the author. There is also the Berne Convention for protection of literary and artistic works, which provides the general principle that authors in the Berne union shall enjoy the rights set out in the convention, along with the rights given to other Berne nationals by the laws of the member states.

Article 17 of the convention is the only provision dealing with state control over Berne works. This article has been interpreted as allowing states to criminalize certain works for the purposes of controlling obscenity, hate propaganda, et cetera. This provision in no way allows the state to expropriate the copyright in that work, for whatever reason. Canada has been a member of Berne since 1928. We are therefore seriously concerned that the proposed amendments to the Copyright Act will cause Canada to fail to meet its obligations under these international instruments.

We have an additional concern over the proposed amendment to the Copyright Act. By vesting the copyright of the criminal's account of his crime, the Crown, as copyright owner, can refuse to publish the work. Thus, while a criminal or a member of his family may write an account of the crime, they are not free to publish. Indeed, at the Crown's prerogative, it may never be published. Aside from the fact that this would set up the Crown as a *de facto* censor for these types of works, for which there is no mechanism within the federal government, we are concerned that this control of dissemination of ideas represents a significant encroachment on the freedom of expression guaranteed by the Charter.

If the proposed amendment to the Copyright Act is adopted, the holder of the copyright would receive all moneys resulting from the publication of the work. That being the case, there would be no need to amend the Criminal Code to allow for the seizure or confiscation of the moneys from the sale of these books. The moneys would already belong to the state as owner of the copyright.

As you know, numerous publications have made significant literary, historical, criminological, sociological, and psychological contributions to society. Indeed, one such book, *Go Boy* by Roger Caron, depicts a number of bank robberies he committed. The book resulted in his receiving the Governor General's award for literature. It is easy, perhaps, for supporters of the bill to say that these amendments will not prevent someone from writing such books about his or her experience as a criminal. In our view, if Bill C-220 becomes law and all possibilities of being able to make money from writing these books are removed, they will not be written.

Senator Cogger: Mr. Mosley, you offer very compelling arguments, and I am impressed with your presentation. I also have a great deal of difficulty with the bill. No one is against the principle; it is like motherhood. However, when one starts to think about the implications, then one becomes troubled.

oeuvre littéraire ou artistique dont il est l'auteur. Par ailleurs, la Convention de Berne protège les oeuvres littéraires et artistiques, de sorte que les auteurs membres de l'union jouissent des droits prévus dans la convention, de même que des droits conférés par les lois des autres États membres.

L'article 17 de la convention est la seule disposition où il est question du contrôle exercé par l'État sur les oeuvres protégées. D'après l'interprétation qui en a été faite, les États peuvent criminaliser certaines oeuvres pour lutter contre le matériel obscène, la propagande haineuse et ainsi de suite. Par contre, il ne permet pas d'exproprier le droit d'auteur rattaché à l'oeuvre, pour quelque raison que ce soit. Le Canada est membre de l'union de Berne depuis 1928. Nous craignons énormément que les modifications projetées à la Loi sur le droit d'auteur n'empêchent le Canada de s'acquitter des obligations qu'il a contractées en signant ces instruments internationaux.

Ce n'est d'ailleurs pas la seule préoccupation que suscite la modification projetée à la Loi sur le droit d'auteur. En s'appropriant le droit d'auteur sur le récit fait par un criminel de son crime, l'État, en tant que titulaire du droit d'auteur, peut refuser de publier l'oeuvre. Donc, bien qu'il soit libre de rédiger un compte rendu de son crime, le criminel ou un membre de sa famille ne peut pas le publier. En fait, si elle le désire, la Couronne peut interdire à tout jamais la publication de l'oeuvre. Outre le fait que la Couronne se trouverait ainsi à censurer, dans les faits, ce genre d'oeuvres, pour lesquelles aucun mécanisme n'est prévu au sein du gouvernement fédéral, nous craignons que la restriction de la diffusion d'idées ne représente une violation significative de la liberté d'expression garantie par la Charte.

Si la modification projetée à la Loi sur le droit d'auteur est adoptée, le titulaire du droit d'auteur touchera toutes les recettes de la publication de l'oeuvre. Cela étant le cas, il ne serait pas nécessaire de modifier le Code criminel pour autoriser la saisie ou la confiscation du produit de la vente des livres. L'argent appartiendrait déjà à l'État en tant que titulaire du droit d'auteur.

Comme vous le savez, plusieurs publications ont fait un apport littéraire, historique, criminologique, sociologique et psychologique important à la société. De fait, dans son livre intitulé *Go Boy*, Roger Caron décrit plusieurs vols de banque qu'il a commis. Le livre lui a mérité la médaille du Gouverneur général en littérature. Il est peut-être facile de dire que ces modifications n'empêcheront personne d'écrire pareil livre au sujet de son expérience en tant que criminel. Selon nous, si le projet de loi C-220 est adopté et qu'on élimine toute possibilité de faire de l'argent en rédigeant pareils livres, ils ne seront pas écrits.

Le sénateur Cogger: Monsieur Mosley, vous nous présentez des arguments très probants, et je suis impressionné par votre exposé. Moi aussi, je suis très préoccupé par le projet de loi. Nul ne s'oppose au principe. C'est un peu comme la maternité. Cependant, quand on réfléchit aux répercussions, les sentiments sont un peu plus ambigus.

In my view, the least compelling argument you make is the distinction between moneys derived from a lawful act, as you call it, such as writing a book, as opposed to proceeds of crime.

Is it not a fact that all activities generally described as money laundering result in the proceeds of crime turning into very lawful acts and proceeds therefrom?

A few years back, a ski resort in the Eastern Townships of Quebec was seized. Running a ski resort to make money therefrom is a perfectly legal activity, yet the Crown came in and took it all, which I think is perfectly okay under that concept.

Where do you draw the distinction between, in that case, moneys derived from a lawful act, and in the Wappel bill, moneys derived from a perfectly lawful act?

Mr. Mosley: Perhaps I can make a distinction at the outset. We are very sympathetic to the motivation behind this initiative. However, I cannot accept that we agree with the principles outlined in the bill. We have considerable difficulty with the principles. The motivation is something that we understand, and we understand the frustration that lies behind it.

I will attempt an answer to your question, and my colleague Mr. Saint-Denis, who has a specialty in the proceeds of crime, may want to add something.

Since about 1975, when Parliament first began to deal with the effects of laundering money, it has always approached this scenario on the basis that the funds could be traced. You cite the example of the seizure of the ski resort in Quebec, which, by the way, ended up costing the federal government more money than it was worth. However, the source of the funds by which that resort had been acquired, by the persons from whom it was seized, was criminal. It was a question of following the money obtained by the commission of the crime, as it changed form and was invested in the real estate, and then the real estate was seized. There is a direct chain between the criminal act and the conversion of the funds into another form.

In this case, there is no such direct link. You have the act, and then you have a separate act of someone writing about the first act.

Senator Cogger: If someone were to get a first mortgage by extortion and end up being the owner of an apartment building, there would be no money trail. They would say, "Either I get the first mortgage, or I break both your legs, or your daughter will end up in the river."

Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Senator, you raise an interesting point. The key distinction is that money obtained through extortion or money obtained through a criminal act is derived directly from a criminal act. If there is no criminal act, there would be no money for the person to have obtained to use to purchase property or homes. However, in the second case, money is obtained directly from a legitimate act, which is the recounting of a criminal act. Here, the individual is exploiting the fact that he has committed a criminal act but is doing so in a legitimate

L'argument le moins probant que vous nous présentez est, à mon avis, la distinction entre le produit d'un acte licite, comme vous l'appellez, par exemple rédiger un livre, et le fruit d'un crime.

Toutes les activités que l'on tient habituellement pour du blanchiment d'argent servent à transformer le produit du crime en recettes d'actes parfaitement licites, n'est-ce pas?

Il y a quelques années, on a saisi un centre de ski dans les Cantons de l'Est, au Québec. Exploiter une station de ski dans un but lucratif est parfaitement légal. Pourtant, la Couronne a tout saisi, ce qui selon moi est tout à fait normal.

Comment arrivez-vous à faire une distinction entre l'argent dérivé d'un acte licite et, dans le projet de loi Wappel, l'argent dérivé d'un acte parfaitement licite?

M. Mosley: Je puis peut-être faire la distinction au départ. Nous comprenons fort bien ce qui a motivé cette initiative. Cependant, je ne puis pas dire que nous sommes d'accord avec les principes énoncés dans le projet de loi. Ils nous donnent beaucoup de fil à retordre. Nous comprenons la motivation et le sentiment de frustration qui l'anime.

Je vais essayer de répondre à votre question, et mon collègue, M. Saint-Denis, spécialiste du fruit du crime, ajoutera peut-être des précisions.

Depuis 1975 environ, quand il a commencé à s'intéresser aux effets du blanchiment d'argent, le Parlement a toujours eu pour principe de base qu'il fallait pouvoir retracer les fonds. Vous citez l'exemple de la station de ski qui a été saisie au Québec et qui, soit dit en passant, a fini par coûter au gouvernement fédéral plus qu'elle ne valait. Toutefois, la source des fonds dont on s'est servi pour acheter la station était criminelle. Il suffisait de remonter à l'argent tiré de la commission d'un crime, puis d'en suivre le cheminement à mesure qu'il était blanchi et qu'il était investi dans l'immobilier, immobilier qui a alors été saisi. Il y a un lien direct entre l'acte criminel et la conversion des fonds.

Dans le cas à l'étude, il n'existe pas de rapport direct. Un premier acte est commis, puis un autre, par quelqu'un qui écrit au sujet du premier.

Le sénateur Cogger: Si quelqu'un obtenait sa première hypothèque par extorsion et qu'il finissait par être propriétaire d'un immeuble à logements, il ne serait pas possible de trouver les origines de l'argent. Le criminel dirait: «Soit que j'obtiens la première hypothèque, soit que je vous casse les deux jambes ou que vous retrouvez le corps de votre fille flottant dans la rivière».

M. Paul Saint-Denis, conseiller juridique principal, Droit pénal, ministère de la Justice: Sénateur, vous soulevez là un point intéressant. La distinction essentielle à retenir, c'est que l'argent obtenu par extorsion ou l'argent dérivé de la perpétration d'un crime est le résultat direct d'un acte criminel. S'il n'y a pas eu crime, la personne n'a pas d'argent pour acheter des propriétés ou des maisons. Toutefois, dans le second cas, l'argent vient directement d'une activité légitime, soit de la description de la commission d'un crime. L'auteur exploite le fait qu'il a commis un crime, mais il le fait d'une manière légitime. Il n'y a pas de

manner. There is no direct criminal link between the obtaining of money and the activity in the second instance, whereas there is in the first instance.

In the case of a money launderer, the money they deal with will always be derived from a criminal activity of some sort. That is the key thing to keep in mind when we are dealing with the recounting of a crime on one hand or money laundering on the other hand.

Senator Beaudoin: Your brief is very good.

I am intrigued by this question of property and civil rights. If we consider the bill, the activity of writing is certainly not a crime. The bill focuses on the property of copyrights. If a book is written by a person who is repentant, no one would object. However, the fruits would still belong to the Crown instead of to the particular person. That may very well happen. We have seen that in history.

There is, of course, a question of freedom of expression, but we may say no one objects to the writing of a book. Only the proceeds are dealt with here. Your argument that it may be an invasion of property and civil rights is certainly very good. The only problem I have is that copyright is listed in section 91, and it comes under federal authority. Obviously the Parliament of Canada may legislate in the matter of copyright. There is no doubt about that.

That being said, we have abolished what we call in civil law "la mort civile". We have abolished the death penalty. A person who has committed a crime is losing liberty but is not losing property. This person is not losing insurance or anything else. Why should that person lose the proceeds or the fruits of an activity that is not a crime in itself? I think this argument is devastating.

Mind you, this bill may be *ultra vires* as far as property is concerned, but there may also be a doubt in that respect.

As far as freedom of expression is concerned, I do not understand why a person who is writing something that is perfectly legal — except if it is pornographic — loses the proceeds of that activity. There are so many points to this bill that it is difficult to see how it will not be challenged if it becomes law. That is one point.

I would like to hear more about copyright because copyright is intellectual property. This, by exception, is federal and not provincial.

Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Canadian Heritage, Department of Justice: Senator, on the copyright issue, I share your views on the division of powers issue. The amendment dealing with the Copyright Act would be pith and substance copyright legislation and, therefore, valid under a division of powers approach. If there is a Charter argument, of course, it will follow after that. The argument of division of powers would really be on the Criminal Code amendments because that would be constitutionally suspect. As you say, there could be repentant works.

rapport criminel direct entre l'argent et l'activité dans le second cas, contrairement au premier.

Le blanchisseur d'argent s'occupe uniquement d'argent dérivé de la commission d'un crime. C'est l'essentiel à retenir quand on compare le récit d'un crime, d'une part, et le blanchiment d'argent, d'autre part.

Le sénateur Beaudoin: Je vous félicite pour la qualité de votre exposé.

Cette question de propriété et de droits civils m'intrigue. Dans le projet de loi à l'étude, le fait d'écrire un livre n'est certes pas un crime. Le projet de loi met plutôt l'accent sur la propriété du droit d'auteur. Si le livre est écrit par une personne repentante, nul ne s'y opposera. Par contre, le fruit de cette activité continuerait d'appartenir à la Couronne plutôt qu'à l'auteur. Cela pourrait fort bien se produire. Cela s'est déjà vu.

Naturellement, il y a la question de la liberté d'expression, mais nous pouvons peut-être dire que nul ne s'oppose à la rédaction d'un livre. Seul le produit de la vente est en cause. Votre argument selon lequel l'interdiction serait une atteinte à la propriété et aux droits civils est certes excellent. Le seul hic, c'est que le droit d'auteur est énuméré à l'article 91 et qu'il relève de la compétence fédérale. De toute évidence, le Parlement du Canada peut incontestablement légiférer en matière de droit d'auteur.

Cela étant dit, nous avons aboli ce que nous appelons, en droit civil, «la mort civile». Nous avons aboli la peine de mort. Quiconque commet un crime perd sa liberté, mais il ne perd pas ses biens. Cette personne ne perd pas son assurance-vie ou quoi que ce soit. Pourquoi faudrait-il qu'elle perde le produit d'une activité qui n'est pas un crime? L'argument est dévastateur.

Remarquez que le projet de loi à l'étude pourrait bien être *ultra vires* en ce qui concerne la propriété. Cependant, il subsiste peut-être un doute à cet égard.

Quant à la liberté d'expression, je ne comprends pas pourquoi celui qui rédige quelque chose de parfaitement légal — sauf s'il s'agit de pornographie — n'a pas le droit de profiter de cette activité. Le projet de loi à l'étude soulève tant de points qu'il est difficile d'imaginer qu'il ne sera pas contesté, une fois en vigueur. C'est une des choses que je tenais à dire.

J'aimerais en savoir davantage au sujet du droit d'auteur, parce qu'il s'agit de propriété intellectuelle. Exceptionnellement, cette question relève de la compétence fédérale, plutôt que provinciale.

M. Jeff Richstone, conseiller juridique principal, Patrimoine canadien, ministère de la Justice: Sénateur, en ce qui concerne les droits d'auteur, je suis d'accord avec vous au sujet de la division des pouvoirs. La modification relative à la Loi sur le droit d'auteur serait, de par sa nature même, une loi sur le droit d'auteur et par conséquent valide en vertu de la division des pouvoirs. Naturellement, si la loi est contestable en vertu de la Charte, cela se fera par après. L'argument relatif à la division des pouvoirs porterait en réalité sur les modifications relatives au Code criminel parce qu'elles seraient suspectes, sur le plan constitutionnel.

I recall reading the famous Son of Sam legislation before the U.S. Supreme Court, where in a unanimous decision, the Supreme Court said that many repentant works would be caught by that legislation, as would this, such as the confessions of Saint Augustine, which were repentant works written by people many years after they had committed misdeeds or crimes in their youth. That would be the division of powers argument. You could write a musical work or an artistic work many decades after the criminal offence had been charged and convicted, and the penalty and the punishment imposed. Therefore, there is no linkage between the criminal offence and the crime.

The copyright issue would relate strictly to division of powers. However, there are major copyright issues, as mentioned by Mr. Mosley, one of which is the Berne Convention issue. The second issue is that under the legislation, the Crown would be first owner of the copyright. The first prerogative of a copyright owner under the Copyright Act is the right to publish, of course. Therefore, there could be no publication if the Crown objected or if the Crown had the copyright. The work could not be published without there being an infringement of the copyright. That would stop publication in its tracks.

Senator Beaudoin: Suppose the book is a masterpiece. It may happen, we never know. Suppose the person is repentant. Suppose the person is writing for the youth. What would be the effect of the bill in that case? Would the Crown still be the owner of the copyright?

Mr. Richstone: The Crown would be the owner of the copyright and would have the exclusive right to decide whether to publish the work, to exploit the publication, and authorize reproduction and publication of the work in any jurisdiction. It would be up to the Crown to decide whether to publish.

Senator Beaudoin: The Crown will publish because it is not bad for society.

Mr. Richstone: It would be up to the Crown to decide. The Crown would have that authority, not the author. The author would lose any right to deal with a literary publisher or music publisher. Therefore, the Crown would become the ultimate censor as to whether that work were a masterpiece deserving of publication. It would be up to Her Majesty to decide, not the author or any particular publisher. It would be a matter of censorship in the Crown to decide if that were worthy.

Senator Beaudoin: I have many doubts with respect to this bill — property and civil rights; freedom of expression; the question of the Crown being able to say we will publish or we will not publish. It is quite a power.

Mr. Richstone: It is an extraordinary power.

Mr. Mosley: Censorship is not an area the federal government has a mechanism in place to address. It is not something the Government of Canada wishes to assume as a role within Canadian society. It is extraordinarily contentious in every area where the implication is that the government is acting as a censor. An example would be border customs, where imported materials

Comme vous l'avez dit, certains auteurs de ce genre de livres pourraient être repentants.

Je me souviens d'avoir lu le fameux texte de loi sur Son of Sam qui a abouti devant la Cour suprême des États-Unis. Les juges, dans une décision unanime, ont affirmé que de nombreuses oeuvres de repentants tomberaient sous le coup de cette loi, par exemple, les confessions de Saint Augustin qu'il a écrites, repentant, de nombreuses années après avoir commis son méfait ou crime, dans sa jeunesse. Ce serait une question relevant de la division des pouvoirs. Vous pourriez écrire une oeuvre musicale ou artistique de nombreuses décennies après avoir été accusé et déclaré coupable d'un crime et de vous être vu imposer une peine. Par conséquent, il n'y a pas de rapport entre l'infraction pénale et le crime.

La question du droit d'auteur porterait strictement sur la division des pouvoirs. Toutefois, elle soulève de nombreuses questions importantes, comme l'a mentionné M. Mosley, entre autres celle de la Convention de Berne. De plus, en vertu de cette loi, la Couronne serait le premier titulaire du droit d'auteur. La principale prérogative du titulaire, aux termes de la loi, est le droit de publier, bien sûr. Par conséquent, rien ne serait publié si la Couronne y était opposée ou si elle était titulaire du droit d'auteur. L'oeuvre ne pourrait pas être publiée sans qu'il y ait violation du droit d'auteur. La publication n'aurait donc pas lieu.

Le sénateur Beaudoin: Supposons, sait-on jamais, que le livre soit une oeuvre magistrale. Supposons que la personne est repentante et qu'elle écrit pour mettre les jeunes en garde. Quel effet aurait le projet de loi à l'étude à ce moment-là? La Couronne serait-elle quand même titulaire du droit d'auteur?

M. Richstone: La Couronne serait titulaire du droit d'auteur et serait la seule à décider si l'oeuvre doit être publiée, exploitée, reproduite et publiée au sein d'une autre juridiction. Ce serait à la Couronne de décider s'il faut publier l'oeuvre ou non.

Le sénateur Beaudoin: La Couronne en autoriserait la publication parce que l'oeuvre n'est pas mauvaise pour la société.

M. Richstone: Il appartiendrait à la Couronne d'en décider. Ce serait la Couronne qui aurait ce pouvoir, plutôt que l'auteur. L'auteur perdrait tout droit de traiter avec un éditeur d'oeuvres littéraires ou musicales. Par conséquent, la Couronne détiendrait dans les faits l'ultime pouvoir de censure. C'est elle qui déciderait si l'oeuvre mérite d'être publiée. Il appartiendrait à Sa Majesté de décider, plutôt qu'à l'auteur ou à un éditeur particulier. La Couronne ferait de la censure.

Le sénateur Beaudoin: J'ai de nombreuses réserves au sujet de ce projet de loi — les droits de propriété et les droits civils, la liberté d'expression et le fait que ce soit la Couronne qui décide si l'oeuvre est publiée ou pas. C'est beaucoup de pouvoir.

M. Richstone: C'est un pouvoir exceptionnel.

M. Mosley: La censure n'est pas un domaine pour lequel le gouvernement fédéral a un mécanisme en place. Ce n'est pas un rôle qu'il souhaite assumer au sein de la société canadienne. Elle suscite énormément de controverse chaque fois que l'on soupçonne le gouvernement d'en faire. Prenons l'exemple des douanes, où les publications importées peuvent faire l'objet d'une interdiction

may be prohibited under the customs tariff. It is very difficult area and one where I do not believe there is any appetite on the part of the government to get involved.

Senator Lewis: I consented to be the sponsor of this bill in the Senate, but, like other senators, I had some doubts about it. I am glad to have heard what you had to say today.

There was a similar bill to this one in the previous Parliament at the end of the session. It was debated in the House of Commons and then went to the legal affairs committee where it was considered. Did the department have the opportunity or did it actually make submissions to that committee?

Mr. Mosley: We were invited to appear. Mr. Saint-Denis and I attended before the committee in the spring. However, we were asked no questions and given no opportunity to make comments, as we have been given today, about the content of the bill. We were asked simply about a Uniform Law Conference of Canada process that was under way at that time, examining a proposal for a model provincial statute touching on the same subject matter.

I suggest that you may want to examine the record of the committee's proceedings on this bill, but to my knowledge, very little evidence was heard with respect to the concerns we have expressed about the bill.

Senator Lewis: I thought that was the case. I have seen the transcripts of the hearings and I was surprised. Today is really the first opportunity you have had to express these thoughts.

Mr. Mosley: There were debates in the House in which some of the concerns were put forward. One of my colleagues may recall, but to my knowledge, there was not an extensive debate.

Senator Lewis: That is what I gathered. There was only a small reference in the House of Commons to some of the matters you have raised. I take it, as you said, you are sympathetic to the motivations. You mentioned the Uniform Law Conference of Canada. Has that process proceeded any further? Have they considered this area?

Mr. Mosley: Yes. In August, the conference considered and approved in principle a draft model statute. It has been revised somewhat since August and circulated for comment to all jurisdictions. If there is no objection received by the executive of the conference, the bill will be adopted as a model statute of the Uniform Law Conference.

Senator Lewis: How would that subject be dealt with, then? It may not be relevant to us here this morning.

Mr. Mosley: It does provide for the proceeds of the publication of accounts of crime to be vested in the province. However, it is subject to discretion as to whether those proceeds are, in fact, turned over to the province. There are limits on the amount of the proceeds. A discretion is given to the court to make an order overturning the application of the statute. It does attempt to apply constitutional Charter standards in carrying out this procedure. As

en vertu du Tarif des douanes. C'est un dossier très délicat dans lequel je ne crois pas que le gouvernement veuille s'immiscer.

Le sénateur Lewis: J'ai accepté de parrainer le projet de loi à l'étude au Sénat, mais, à l'instar d'autres sénateurs, j'avais certaines réserves à son sujet. Je suis content d'avoir entendu ce que vous aviez à dire aujourd'hui.

Un projet de loi analogue a été déposé durant la législature précédente, vers la fin de la session. Il a été débattu à la Chambre des communes, puis a été renvoyé au comité des affaires juridiques qui l'a étudié. Le ministère a-t-il eu l'occasion de présenter un mémoire à ce comité et l'a-t-il fait?

M. Mosley: Nous avons été invités à témoigner. M. Saint-Denis et moi-même nous sommes présentés devant le comité au printemps. Toutefois, on ne nous a pas posé de questions, et nous n'avons pas eu l'occasion de commenter, comme aujourd'hui, la teneur du projet de loi. On nous a simplement questionnés au sujet de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada qui était en cours à ce moment-là et qui examinait un modèle de loi provinciale concernant le même objet.

Il conviendrait peut-être de consulter le compte rendu des délibérations du comité au sujet de ce projet de loi. Cependant, que je sache, le comité a entendu très peu de témoignages au sujet des préoccupations que nous avons exprimées aujourd'hui.

Le sénateur Lewis: Vous confirmez ma première impression. J'ai lu la transcription des audiences, et je m'en suis étonné. C'est donc en réalité la première occasion que vous avez d'exprimer ces vues.

M. Mosley: Durant les débats à la Chambre, certaines de ces préoccupations ont été mises de l'avant. Un de mes collègues me corrigera s'il le faut, mais je ne me souviens pas qu'il y ait eu un véritable débat à cet égard.

Le sénateur Lewis: C'est ce que j'avais supposé. Certains points que vous avez soulevés ont été mentionnés à la Chambre des communes. Je suppose que, comme vous l'avez dit, vous sympathisez avec les motivations. Vous avez mentionné la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada. Y a-t-il eu une progression sur ce plan? S'est-on penché sur cette question?

M. Mosley: Oui. En août, la conférence a examiné et approuvé en principe une ébauche de loi type. La version a été modifiée quelque peu depuis lors. Toutes les compétences ont reçu la nouvelle ébauche. Si aucune d'entre elles ne s'y oppose, le conseil exécutif de la conférence adoptera le projet de loi.

Le sénateur Lewis: Comment réglerait-on la question? La solution n'aura peut-être pas de rapport avec ce dont il est question, ce matin.

M. Mosley: La loi type prévoit que le produit de la vente du récit de crimes revient à la province. Toutefois, elle laisse un certain pouvoir discrétionnaire quant à savoir s'il faut réellement verser à la province le produit de ces ventes. Le montant en est plafonné. Le tribunal peut rendre une ordonnance suspendant l'application de la loi. Par cette procédure, on cherche à respecter les exigences de la Constitution et de la Charte. De plus, la

well, the proceeds would be held by the province in trust for victims of the offence, who could then apply to an administrative agency for payment out of those moneys.

Senator Lewis: The approach is to treat this as a matter of property rights.

Mr. Mosley: That is very much so.

Senator Lewis: Not from the criminal point of view.

Mr. Mosley: The conference considered the subject over the course of three years, beginning with a paper presented by a constitutional law expert from the Province of Saskatchewan. The conclusion was that this was more properly a matter of provincial jurisdiction.

There was also an examination of Charter considerations. It then proceeded to the stage of a draft white paper on the subject, and then to a draft bill. At each of the annual meetings of the conference, there was a review of the proposed scheme.

Senator Lewis: I take it from what was said earlier today that if in some way the writing of such a book or work could be classified or made an offence under the Criminal Code, then you might get over some of the problems that arise under the present bill.

Mr. Mosley: We would then have other problems with the Charter. My colleague might wish to comment on those.

Mr. Michael Peirce, Counsel, Human Rights Section, Department of Justice: Honourable senators, if it were made an offence, you would be making the content of the expression an offence. Substantial evidence of the harm caused by the writing of the book would be required.

There is no evidence of the actual harm that flows from the writing of such a book. There may be speculation in that regard, but it is a difficult area in which to develop evidence of harm. Without evidence of such harm, we would find that such an offence would likely be struck down under the Charter.

The harm's-based approach has been applied to other provisions in the Criminal Code that address limitations on content of expression, such as the obscenity provisions. The court has been able to peruse substantial social science evidence of the effects of harm — albeit not conclusive ultimately, as social science evidence tends not to be, but substantial evidence nonetheless — that allowed the court to draw the conclusion that there was sufficient evidence of harm so that such an offence could be justified under the Charter. It is unlikely in our current state of the evidence that we could achieve that standard now.

Senator Lewis: From what you have told us today, I gather that the department must have given significant consideration to this matter. Has the department been grappling with this problem for some time?

Mr. Mosley: This issue first arose in the aftermath of the conviction of Mr. Olson. At that time, a considerable amount of work was done.

province conserverait le produit de la vente en fiducie pour les victimes de crimes qui pourraient alors demander une indemnisation à un organe administratif.

Le sénateur Lewis: La question est traitée comme s'il s'agissait de droits de la propriété.

M. Mosley: C'est juste.

Le sénateur Lewis: Elle n'est pas examinée sous l'angle du Code criminel.

M. Mosley: La conférence a étudié la question pendant trois ans, dès qu'un constitutionnaliste de la Saskatchewan lui a présenté un document à ce sujet. La conférence a conclu que la question relevait davantage de la compétence provinciale.

Elle a aussi examiné la question dans l'optique de la Charte. Ensuite, elle a rédigé un livre blanc sur le sujet, puis une ébauche de projet de loi. Le régime projeté a été étudié à chaque assemblée annuelle de la conférence.

Le sénateur Lewis: Étant donné ce qui s'est dit plus tôt aujourd'hui, j'en conclus que, si l'on trouvait le moyen de criminaliser la rédaction d'un pareil livre, vous pourriez alors surmonter certaines difficultés que vous cause actuellement le projet de loi.

M. Mosley: Par contre, la Charte poserait alors des problèmes. Mon collègue a peut-être des observations à vous faire à ce sujet.

M. Michael Peirce, conseiller juridique, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, si le fait d'écrire le livre était un crime, son contenu serait également interdit. Il faudrait alors présenter une preuve très solide pour en justifier l'interdiction.

Rien ne prouve que la rédaction d'un pareil livre cause vraiment des torts. On peut peut-être faire des conjectures à cet égard, mais c'est un domaine dans lequel il est difficile de prouver qu'il y a préjudice. Sans cette preuve, l'infraction serait invalidée en vertu de la Charte.

Cette approche a été appliquée à d'autres dispositions du Code criminel qui limitent ce que peuvent contenir des ouvrages, par exemple les dispositions relatives au matériel obscène. Le tribunal a pu étudier les nombreuses preuves que nous fournissent les sciences sociales des effets du contenu — la preuve n'était pas en bout de ligne concluante, comme c'est souvent le cas en sciences sociales, mais elle était tout de même solide —, ce qui a permis au tribunal de conclure que la preuve était suffisante pour justifier l'interdiction au sens de la Charte. Il est peu probable que nous pouvons satisfaire à cette norme actuellement, étant donné l'état actuel de la preuve.

Le sénateur Lewis: D'après ce que vous nous avez dit aujourd'hui, je conclus que le ministère a beaucoup réfléchi à cette question. L'étudie-t-il depuis longtemps?

M. Mosley: Il en a été question pour la première fois après la condamnation de M. Olson. Elle avait fait à ce moment-là l'objet d'une analyse approfondie.

New York state legislation was adopted in the late 1970s which stood as a model. That statute was subsequently struck down by the U.S. Supreme Court. We began to look at it at that time and concluded that it was not a proper area for federal legislation.

In the mid-1980s, there was another examination of the issue. A committee was struck by the Province of New Brunswick in which we participated with senior Crown prosecution officials from the across the country. That committee concluded after a thorough examination of the area that it was more properly the subject of provincial jurisdiction. We have participated over the course of the past three years in the work of the Uniform Law Conference.

Senator Doyle: In the 13 years I have been a member of this committee, I have not been as impressed as I was with Mr. Mosley's presentation and the support he received from his colleagues. Some of us who perhaps have blamed the bureaucracy for all of our troubles will have to scramble for a new scapegoat.

Mr. Mosley: Thank you.

The Chairman: I should like to propose a hypothetical question in relation to the Berne Convention. Suppose a multiple murderer writes about his crimes while he is in jail in Canada and is able easily to get his manuscript across the border to a publisher in the United States, whereupon it is copyrighted and published in the United States. Would Canada then be forced under the Berne Convention to allow it to be sold or even republished in Canada?

Mr. Richstone: That is a very good question. Under the Berne Convention to which we have been signatories since 1928, including the most recent update in 1971, we are obliged to uphold the obligations. If a work were published in another jurisdiction, we would be obliged to uphold our Berne obligations and allow that work to be reproduced and published here.

The difficulty is that there would be a conflict between the Berne obligation, which would be national treatment and treatment of the Berne minimum right of reproduction of publication, and this bill. This bill would say that the Crown would be the first owner of the copyright and could stop publication. Therefore, we would be caught in an invidious situation.

Under our Berne obligations, we would have to uphold the rights of the author. This would create a real conflict with this legislation. The Berne Convention states that if a state does not like a work, the state could prevent the circulation, the performance or the dissemination of the work within the jurisdiction, but it could not take over the copyright and expropriate it. We would have a difficult problem and a direct conflict with our obligations.

Vers la fin des années 70, l'État de New York a adopté une loi qui faisait figure de loi type. Elle a par la suite été invalidée par la Cour suprême des États-Unis. C'est à ce moment-là que nous avons commencé à examiner la question et que nous avons décidé que ce n'était pas un domaine de compétence fédérale.

Au milieu des années 80, la question a été de nouveau examinée. Un comité a été formé par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, comité dont nous étions membres, tout comme les hauts fonctionnaires des ministères publics du pays tout entier. Le comité a conclu, après un examen attentif, que la question relevait davantage de la compétence provinciale. Au cours des trois dernières années, nous avons participé aux travaux de la conférence d'uniformisation des lois.

Le sénateur Doyle: Je fais partie de ce comité-ci depuis 13 ans. Je n'ai jamais été aussi impressionné par la qualité d'un exposé et par l'appui que reçoit M. Mosley de ses collègues. Il faudra que certains parmi nous qui avons peut-être fait porter aux bureaucrates l'odieux de tous nos maux se cherchent un nouveau bouc émissaire.

M. Mosley: Je vous remercie.

La présidente: J'aimerais vous soumettre une situation hypothétique en rapport avec la Convention de Berne. Supposons que l'auteur de meurtres multiples écrive un récit de ses crimes pendant qu'il est incarcéré au Canada. Il peut facilement envoyer son manuscrit à un éditeur des États-Unis qui le fait protéger par les droits d'auteur et le publie aux États-Unis. Le Canada serait-il obligé, aux termes de la Convention de Berne, d'en autoriser la vente, voire la réédition, au Canada?

M. Richstone: C'est une excellente question. Aux termes de la Convention de Berne dont nous sommes signataires depuis 1928, y compris de la plus récente version datant de 1971, nous sommes obligés de respecter nos obligations. Si une oeuvre était publiée dans un autre pays, nous serions obligés de respecter nos obligations au sens de la Convention de Berne et d'autoriser sa reproduction et son édition ici.

La difficulté tient au fait qu'il y aurait conflit entre nos obligations internationales, qui consistent à accorder un traitement national et le droit minimal de reproduction ou d'édition prévu dans la Convention de Berne, et le projet de loi à l'étude. Celui-ci prévoit que la Couronne est le premier titulaire du droit d'auteur et qu'elle peut empêcher la publication. Par conséquent, nous serions pris dans un cercle vicieux.

Aux termes de la Convention de Berne, nous serions obligés de confirmer les droits de l'auteur. Il y aurait alors un réel conflit avec la loi. La Convention de Berne dit que, si une oeuvre déplaît à un État, il peut en empêcher la circulation, la représentation ou la diffusion sur son territoire, mais qu'il ne peut s'en approprier le droit d'auteur. Nous serions alors dans une situation très délicate.

The Chairman: I have grave reservations about the Government of Canada potentially benefiting from the recounting of a crime. I have grave reservations about this business of copyright.

Thank you, gentlemen, for appearing before us this morning.

The committee adjourned.

La présidente: Je n'aime pas beaucoup l'idée que le gouvernement du Canada profite du récit d'un crime. Toute cette question du droit d'auteur me met très mal à l'aise.

Messieurs, je vous remercie d'être venus, ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the National Capital Alliance on Race Relations:

Mr. Rubin Friedman, President;
Mr. Henry Pau, Chair, Human Rights and Employment Equity
Committee;
Ms Yuen-Ting Lai, Board member.

On Bill C-220:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal
Law Policy;
Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section;
Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Canadian Heritage;
Mr. Michael Peirce, Counsel, Human Rights Law Section.

Sur le projet de loi S-5:

De l'Alliance de la capitale nationale sur les relations interraciales:

M. Rubin Friedman, président;
M. Henry Pau, président, comité des droits de la personne et
de l'équité d'emploi;
Mme Yuen-Ting Lai, membre exécutif.

Sur le projet de loi C-220:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politiques
pénales;
M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, Droit pénale;
M. Jeff Richstone, conseiller juridique principal, Patrimoine
canadien;
M. Michael Peirce, conseiller juridique, Section des droits de
la personne.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 26, 1997

Le mercredi 26 novembre 1997

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Fifth meeting on:
Examination of Bill S-5, An Act to amend the
Canada Evidence Act and the Criminal Code
in respect of persons with disabilities, to amend
the Canadian Human Rights Act in respect of
persons with disabilities and other matters and
to make consequential amendments to other Acts

Cinquième réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la
Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel
et la Loi canadienne sur les droits de la personne
relativement aux personnes handicapées et, en
ce qui concerne la Loi canadienne sur les
droits de la personne, à d'autres matières,
et modifiant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 26, 1997
(8)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:27 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore and Nolin. (10)

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Human Rights Tribunal:

Ms Anne L. Mactavish, President;

From FETCO (Federally Regulated Employers — Transportation and Communication):

Mr. George C.B. Smith, Vice-President, Human Resources, Canadian Broadcasting Corporation;

Ms Dianne Richards, Manager, Labour Relations, B.C. Maritime Employers Association;

Mr. Roger MacDougall, Legal Counsel, Canadian National Railway;

Ms Lorette Glasheen, Manager, Employment Equity, Canadian Pacific Railway.

From the Council of Canadians with Disabilities:

Mr. Eric Norman, National Chairperson;

Mr. Hugh Scher, Chairman, Human Rights Committee;

Ms Lucie Lemieux-Brossard, executive member.

The Chairman made an opening statement.

Ms Anne Mactavish made a statement and answered questions.

The committee agreed that the Chairman should write to Mme Falardeau-Ramsay, providing the blues, asking that she comment on the conflicting testimony concerning the average time it takes from the introduction of a complaint to the commission until it is passed on to the tribunal.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 26 novembre 1997
(8)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 27, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore et Nolin. (10)

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

TÉMOINS:

Du Tribunal des droits de la personne:

Mme Anne L. Mactavish, présidente.

D'ETCOF (Employeurs des transports et communications de régie fédérale):

M. George C.B. Smith, vice-président, Ressources humaines, Société Radio-Canada;

Mme Dianne Richards, gestionnaire, Relations de travail, B.C. Maritime Employers Association;

M. Roger MacDougall, conseiller juridique, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;

Mme Lorette Glasheen, gestionnaire, Équité en matière d'emploi, Compagnie de chemins de fer Canadien Pacifique.

Du Conseil des Canadiens avec déficiences:

M. Eric Norman, président national;

M. Hugh Scher, président, comité sur les droits de la personne;

Mme Lucie Lemieux-Brassard, membre exécutif.

La présidente fait une déclaration.

Mme Anne Mactavish fait une déclaration, puis répond aux questions.

Le comité convient que la présidente devrait écrire à Mme Falardeau-Ramsay, en prenant soin de lui fournir les bleus, pour lui demander ses commentaires sur le témoignage contradictoire livré en ce qui concerne le temps moyen qui s'écoule entre le dépôt d'une plainte à la commission et son renvoi au tribunal.

Mr. George Smith made a statement and, together with Ms Richards, Mr. MacDougall and Ms Glasheen, answered questions.

Mr. Eric Norman made a statement.

Mr. Hugh Scher made a statement.

Ms Lucie Lemieux-Brossard made a statement.

Mr. Norman tabled with the committee a brochure on the membership of the Council of Canadians with Disabilities (*Exhibit No. 5900 L1-S-5-7 "1"*).

The witnesses answered questions.

At 6:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

M. George Smith fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Richards, de M. MacDougall et de Mme Glasheen.

M. Eric Norman fait une déclaration.

M. Hugh Scher fait une déclaration.

Mme Lucie Lemieux-Brossard fait une déclaration.

M. Norman dépose auprès du comité une brochure sur la composition du Conseil des Canadiens avec déficiences (*pièce 5900 L1—S-5-7 «1»*).

Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 26, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:24 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: With us this afternoon are representatives from the Human Rights Tribunal. Please proceed.

Ms Anne L. Mactavish, President, Human Rights Tribunal: I am pleased to have been invited to speak to you today concerning Bill S-5. I will begin with some brief comments and then will be pleased to respond to any questions you may have regarding the bill.

Before I begin my comments with respect to the proposed amendments to the Canadian Human Rights Act, I will observe that, as a consequence of my responsibilities as president of the Human Rights Tribunal, I, along with the members of the panel, am required to interpret and apply the provisions of the Canadian Human Rights Act in an impartial fashion. Therefore, it would not be appropriate for me to comment on the substantive changes that are being proposed to the law. I am most pleased, however, to provide you with my comments and thoughts on the proposed changes to the structure and composition of the Human Rights Tribunal itself.

[Translation]

By way of introduction, I would like to mention the proposed changes to the structure of the Human Rights Tribunal. I believe the new structure will enable the tribunal to hear complaints of discrimination filed under the Canadian Human Rights Act in a more timely and efficient manner.

[English]

Allow me to expand for a moment on the issues of timeliness and efficiency. Under the present system, all the members of the Human Rights Tribunal panel serve on a part-time basis. Most have other careers as university professors, consultants, lawyers, or in a number of other occupations. Consequently, when dates are set for hearings, we must take into account not only the schedules of the lawyers appearing before the tribunal, many of whom themselves have extremely busy practices, but also the availability of the tribunal members.

Work commitments of tribunal members may result in hearings being delayed or spread out over significant stretches of time. Similarly, the rendering of decisions is sometimes delayed as a result of the members' other professional responsibilities. The

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 26 novembre 1997

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 24 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Nous accueillons cet après-midi des représentants du Tribunal des droits de la personne. Vous avez la parole.

Mme Anne L. Mactavish, présidente, Tribunal des droits de la personne: Je suis heureuse d'avoir été invitée à vous parler aujourd'hui du projet de loi S-5. Je commencerai par faire quelques brefs commentaires puis je serai heureuse de répondre à toutes vos questions concernant ce projet de loi.

Avant de commenter les modifications proposées à la Loi canadienne sur les droits de la personne, je tiens à souligner que, en ma qualité de présidente du Tribunal des droits de la personne, je dois, tout comme les membres instructeurs, interpréter et appliquer les dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne en toute impartialité. En conséquence, il serait inconvenant que je commente les modifications de fond qui sont proposées à cette loi. Je suis toutefois très heureuse de vous faire savoir ce que je pense des changements proposés à la structure et à la composition du Tribunal des droits de la personne.

[Français]

J'aimerais souligner en guise d'introduction les changements proposés à la structure du Tribunal des droits de la personne. Je suis d'avis que la nouvelle structure permettra de disposer des plaintes de discrimination déposées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne de manière plus rapide et efficace.

[Traduction]

Permettez-moi d'aborder pendant quelques instants la question des délais d'exécution et de l'efficacité. En vertu du système actuel, tous les membres du comité du Tribunal des droits de la personne remplissent leurs fonctions à temps partiel. La plupart d'entre eux poursuivent une carrière de professeur d'université, d'expert-conseil ou d'avocat par exemple. En conséquence, pour fixer les dates des audiences, il faut tenir compte non seulement des horaires des avocats qui comparaitront, dont un grand nombre sont extrêmement occupés, mais aussi de la disponibilité des membres du tribunal.

En raison des responsabilités et engagements professionnels des membres du tribunal, les audiences peuvent être retardées ou s'étaler sur une période de temps assez longue, tout comme les décisions. On s'attend donc à ce que la constitution d'un tribunal

expectation is that the creation of a smaller body, the members of which will be expected to have a greater availability than is now the case, will result in cases being dealt with in a more expeditious fashion.

In addition, the creation of a smaller tribunal will allow members to develop greater expertise in managing cases and may assist in shortening hearings, with the attendant benefits and cost savings for all those concerned. The smaller number of members on the tribunal will allow for greater consistency in decisions and greater predictability in the law.

A body of 15 full- and part-time adjudicators should be sufficient to permit the tribunal to deal with cases in a timely fashion, having regard to our historical case levels and the tribunal's new responsibilities under the Employment Equity Act. I am comforted, however, by the inclusion of the provision in the bill that would permit the appointment of additional temporary members if the work load of the tribunal so requires.

The provisions of proposed section 48.9, which gives the chairperson of the tribunal the power to make rules of procedure, including rules governing the production of documents, pre-hearing discoveries and time limits within which hearings must be held and decisions must be made, will further serve to improve the efficiency of the process.

I should like to speak for a moment on issues of independence. The independence of the Human Rights Tribunal has been the subject of a number of challenges over the years, one of which is now pending in the Federal Court. The provisions of the bill requiring the tribunal to report to Parliament on its activities, the new section allowing for members to complete cases to which they have been assigned notwithstanding the expiry of their appointments and, in particular, the provision stipulating that compensation for members is to be fixed by the Governor in Council rather than by bylaw of the Human Rights Commission, as is now the case, will all serve to address a number of the concerns that have been raised by the respondent community and will further enhance the independence of the tribunal and the credibility of the process.

A minor but nonetheless symbolic change is that being made to the name of the tribunal itself. Our adjudicators are now technically part of the Human Rights Tribunal panel. However, if one were to identify oneself as a member of that body, most people would have no idea to what you were referring.

In practice, we are generally known to the public as the Canadian Human Rights Tribunal. The proposed amendment will bring public perception in line with reality and will give the public a greater sense of who we are and what it is that we do.

[Translation]

I will be happy to answer any questions committee members may have.

plus petit dont les membres seraient plus disponibles qu'actuellement permette de régler les plaintes plus rapidement.

En outre, la constitution d'un tribunal plus petit permettra aux membres d'acquérir une plus grande expérience de la gestion des cas, ce qui devrait réduire la durée des audiences et les coûts, avec les avantages que cela suppose pour toutes les personnes concernées. La diminution du nombre de membres donnera lieu à des décisions et à une interprétation de la loi plus uniformes.

Un tribunal composé de 15 membres à temps plein et à temps partiel devrait être en mesure de traiter rapidement les plaintes, compte tenu de notre charge de travail habituelle et des nouvelles responsabilités que le tribunal doit assumer en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Je suis cependant soulagée de constater qu'une disposition a été ajoutée pour permettre la nomination de membres à titre temporaire si la charge de travail le justifie.

L'article 48.9 proposé, qui autorise le président du tribunal à établir des règles de pratique régissant notamment la production de documents, les enquêtes préalables ainsi que le délai d'audition et le délai pour rendre les décisions, permettra d'améliorer l'efficacité du processus.

J'aimerais parler quelques instants de l'indépendance du Tribunal des droits de la personne. Cette indépendance a été contestée à un certain nombre de reprises au fil des ans et se retrouve maintenant devant la Cour fédérale. Les dispositions du projet de loi qui obligent le tribunal à faire rapport de ses activités au Parlement, le nouvel article qui permet aux membres de terminer les affaires dont ils ont été saisis même si leur mandat est échu et, tout particulièrement, la disposition stipulant que la rémunération des membres sera fixée par le gouverneur en conseil et non par la Commission des droits de la personne, comme c'est actuellement le cas, permettront de résoudre un certain nombre des problèmes soulevés par les personnes mises en cause et augmentera l'indépendance du tribunal et la crédibilité du processus.

Un changement mineur, mais néanmoins symbolique, est apporté au nom du tribunal. À l'heure actuelle, les membres font techniquement partie du comité du Tribunal des droits de la personne, mais la plupart des gens n'ont aucune idée de ce dont nous parlons quand nous disons être membres de ce comité.

Dans la pratique, la population connaît en général le Tribunal canadien des droits de la personne. La modification proposée correspond à une meilleure description de la réalité et permettra au public d'avoir une meilleure idée de qui nous sommes et de ce que nous faisons.

[Français]

Je répondrai volontiers aux questions des membres du comité.

[English]

Senator Jessiman: At one of our earlier meetings, Senator Kinsella was concerned that of the 15 people who will sit on this tribunal, four must be lawyers and, in particular, the chairman and vice-chairman. Could you tell us why that is the case?

Ms Mactavish: I would be pleased to address that. In my view, it is absolutely essential that at least some of the members of the tribunal have legal training.

I must confess that I am a lawyer. I would never suggest that lawyers have any kind of monopoly on wisdom. Certainly, there are many non-lawyers who are very wise and, regrettably, more than a few lawyers who are not terribly wise. It would be helpful to understand the evolution of human rights cases over the years.

In the early days of human rights cases, they would last one or two days. The parties would frequently appear without the benefit of legal counsel and cases were very much fact-driven.

There is now a significant body of complex jurisprudence. Not including equal pay cases, which can go on for months and sometimes years, our cases last an average of two weeks and may involve thousands of dollars and some of our cases may involve billions of dollars.

Some or all of the parties are usually represented by legal counsel, in many cases highly experienced legal counsel with significant expertise in this field. Tribunals are frequently faced with a variety of jurisdictional, procedural and evidentiary issues which must be resolved in the course of a hearing. These can range from questions of constitutional division of powers issues to the application of legal principles such as *res judicata* principles concerning the appropriate use or limitations in the use of similar fact evidence, to give you three examples. These issues are difficult enough for those of us with legal training and would be very difficult for those without.

It is important to keep in mind that the tribunal is being asked to apply a law that the Supreme Court of Canada has declared on more than one occasion to be quasi-constitutional in nature.

As far as I am aware, we are perhaps the only administrative tribunal that has the power to order the government to cease applying a provision of a statute if it is determined that such an application would have a discriminatory effect.

That is not to say that the lay members of the tribunal have not made a tremendous contribution to the process because they have. I am sure they will continue to do so, particularly on valuable issues on finding of fact and determinations of credibility.

It is important to keep in mind that the statute is only stipulating that four out of a total of 15 members have that legal training and that only the chairman and the vice-chairman have the criteria that are normally used for eligibility for an appointment to the bench.

I hope that addresses your concerns.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Lors d'une réunion précédente, le sénateur Kinsella s'est dit préoccupé par le fait que quatre des 15 membres du tribunal, dont le président et le vice-président, devront être des avocats. Pouvez-vous nous dire pourquoi c'est le cas?

Mme Mactavish: Avec plaisir. Selon moi, il est absolument essentiel qu'au moins quelques-uns des membres du tribunal aient une formation juridique.

Je dois avouer que je suis moi-même avocate. Je ne veux surtout pas laisser entendre que les avocats détiennent le monopole de la sagesse. Il y a certainement un grand nombre de personnes sans formation juridique qui sont très savantes et il y a malheureusement plusieurs avocats qui ne le sont pas tellement. Il serait utile que vous sachiez comment le mécanisme de traitement des plaintes a évolué au fil des ans.

Au tout début, les causes ne duraient qu'un jour ou deux. Les parties se présentaient fréquemment sans conseiller juridique et les causes reposaient en grande partie sur les faits.

On se retrouve maintenant avec une jurisprudence complexe. Si l'on exclut les causes de disparité salariale, qui peuvent prendre des mois et parfois des années, une cause dure en moyenne deux semaines et met parfois en jeu des milliers de dollars et parfois, des milliards.

Les parties sont généralement représentées par un conseiller juridique qui, dans bien des cas, possède une expérience et des compétences importantes dans ce domaine. Les tribunaux font souvent face à divers problèmes de compétence, de procédure et de preuve qui doivent être résolus dans le cadre d'une audience. Pour vous donner trois exemples, ces problèmes peuvent aller de la répartition constitutionnelle des pouvoirs à l'application de principes juridiques comme celui de la chose jugée en passant par l'utilisation appropriée des preuves de faits similaires. Ces problèmes sont déjà assez difficiles pour ceux d'entre nous qui ont une formation juridique, vous pouvez imaginer à quel point ils le seraient pour les personnes qui en n'ont pas.

Il importe de se rappeler que le tribunal doit appliquer une loi dont la nature quasi constitutionnelle a été reconnue à plus d'une reprise par la Cour suprême du Canada.

Pour autant que je sache, nous sommes peut-être le seul tribunal administratif qui ait le pouvoir d'ordonner au gouvernement de cesser d'appliquer une disposition législative s'il est établi que cette application aurait des conséquences discriminatoires.

Cela ne veut pas dire que les membres non juristes du tribunal n'ont pas énormément contribué au processus, parce que ce n'est pas le cas. Je suis d'ailleurs persuadée que leur contribution sera tout aussi importante, surtout lorsqu'il s'agira d'établir les faits et de déterminer le fondement d'une plainte.

Il faut aussi se rappeler que, aux termes du projet de loi, seulement quatre des 15 membres doivent avoir une formation juridique et seuls le président et le vice-président doivent satisfaire à une exigence pour occuper ces postes.

J'espère que cela répond à vos questions.

Senator Jessiman: You spoke about being better organized with permanently placed people. Can you compare the cost of the tribunal today with what it is estimated to be under this statute?

Ms Mactavish: I can tell you specifically about our cost today but then I can only speculate about what will happen in the future.

Senator Jessiman: I should like you to speculate in light of the fact that there will be 15 members, some of them in full-time positions.

Ms Mactavish: At the present time, the reference level funding for the Human Rights Tribunal is approximately \$1.5 million.

Senator Jessiman: Is that annually?

Ms Mactavish: Yes. That breaks down to approximately \$500,000 in salaries and the remaining \$1 million goes to operations and the running of hearings.

In addition, we receive from Treasury Board special supplementary funding to deal with the equal pay cases, which would otherwise exhaust our regular funding.

The amount of the supplementary funding will vary from year to year, depending on the number of those cases that are being held. This year our supplementary funding was \$996,000, bringing our total funding for this fiscal year to approximately \$2.5 million.

In terms of what we can anticipate for the future, there is no doubt there will be some initial start-up costs dealing with the changeover from the old system to the new system. Our best estimate is that will be approximately \$250,000 to \$400,000. That amount will apply to areas such as training for new tribunal members. We will be making some structural changes to our premises to have some additional offices for permanent members. Our letterhead will also change with our new name.

In terms of ongoing operational costs, there are a number of factors out there that are difficult to quantify. For example, if the number of appeals decreases or the number of cases sent back for re-hearing decrease because of a greater expertise, that will result in a cost saving. Similarly, if cases go faster because chairmen are more efficient and better at managing them, that will also result in a cost saving. It is difficult to predict exactly what that will be.

For all of those reasons, we do not anticipate that it will cost significantly more than it does now. I cannot be more precise than that.

Senator Cogger: Have you read the transcript of the previous day?

Ms Mactavish: I did.

Senator Cogger: In your experience, how many panels have been sitting at once?

Ms Mactavish: If you can give me a moment, I have some figures on that. Obviously, it varies from year to year.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que le tribunal serait mieux organisé si ses membres étaient nommés en permanence. Pouvez-vous comparer ce qu'il en coûte aujourd'hui avec ce qu'il devrait en coûter aux termes de la nouvelle loi?

Mme Mactavish: Je peux vous parler avec précision des coûts actuels, mais je ne peux que spéculer sur les coûts futurs.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que vous spéculiez en partant du principe qu'il y aura 15 membres, dont certains à temps plein.

Mme Mactavish: À l'heure actuelle, le niveau de financement du Tribunal des droits de la personne est d'environ 1,5 million de dollars.

Le sénateur Jessiman: Par année?

Mme Mactavish: Oui. Une somme d'environ 500 000 \$ est versée en salaires et le reste sert au fonctionnement du Tribunal et à la tenue des audiences.

En outre, le Conseil du Trésor nous accorde un financement supplémentaire spécial pour traiter les causes de disparité salariale, sinon celles-ci épuiserait notre budget.

Le montant accordé au titre du financement supplémentaire varie d'une année à l'autre, selon le nombre de plaintes instruites. Cette année, il était de 996 000 \$, ce qui a porté notre financement total pour cet exercice à environ 2,5 millions de dollars.

En ce qui concerne les prévisions pour l'avenir, le passage de l'ancien système au nouveau entraînera certainement des frais initiaux. Nous estimons que ceux-ci seront d'environ 250 000 \$ à 400 000 \$. Cette somme servira notamment à former les nouveaux membres du tribunal. En outre, nous devons légèrement modifier nos locaux afin d'y ajouter des bureaux pour les membres permanents. Nous modifierons également notre papier à lettre pour tenir compte de notre nouveau nom.

En ce qui a trait aux coûts de fonctionnement courants, un certain nombre de facteurs sont difficiles à quantifier. Ainsi, si le nombre d'appels diminue ou si le nombre de causes entendues une nouvelle fois diminue parce que les membres ont une plus grande compétence, nous réaliserons certaines économies. De la même façon, si les causes se déroulent plus rapidement parce que le président est plus efficace et parvient à mieux les gérer, des économies seront également réalisées. Il est difficile de prédire exactement ce qui se passera.

Pour toutes ces raisons, nous ne prévoyons pas que le nouveau tribunal coûtera beaucoup plus cher que le tribunal actuel. Je ne peux pas être plus précise que cela.

Le sénateur Cogger: Avez-vous lu la transcription de la séance d'hier?

Mme Mactavish: Oui.

Le sénateur Cogger: D'après votre expérience, combien de comités siègent en même temps?

Mme Mactavish: Si vous me donnez quelques instants, je vous trouverai ces données. Ce chiffre varie évidemment d'une année à l'autre.

Senator Cogger: For instance, do we have six panels sitting at once, or it three or five?

Ms Mactavish: No. It would be larger than that in terms of the panels going at any time.

The numbers vary on an annual basis. The high was approximately 60 cases referred from the Human Rights Commission.

Senator Cogger: In a given year?

Ms Mactavish: Yes. Last year, we had approximately 15 or 16 cases. This year, the indicators are that those numbers are increasing again.

Senator Cogger: Your panels are normally made up of three people?

Ms Mactavish: They can be either three or one under the current statute.

Senator Cogger: Of the three, would you try to have a lawyer, or does that happen?

Ms Mactavish: The practice of the tribunal is that cases are ordinarily chaired by lawyers. In the 19 years that we have been in existence, there has only been one case not chaired by a lawyer and that was the first case before the panel.

Senator Cogger: Assuming three-member panels, then under the amendment you could have, say, five panels sitting at once?

Ms Mactavish: In any given week. That does not mean that cases cannot go on. Often we will have a case that goes for one week and then another one two months later. Members are often handling several cases at one time.

Senator Cogger: That would be sufficient in order not to accumulate a backlog?

Ms Mactavish: There is a change under the new legislation. The presumption under the new legislation, as I understand it, is that there will be one-person hearings unless it is a matter of such complexity that it warrants three people being on the case.

Senator Cogger: In your experience, what has been the time delay in the recent past between the filing of a complaint and the disposal of same?

Ms Mactavish: I anticipated that question and I do have statistics for you.

If I may, I will start from the point of the filing of the complaint and go to the referral to the Human Rights Tribunal; that is, while the matter is in the hands of the Canadian Human Rights Commission. I looked at the statistics for the last two years. In 1996, the average delay from point of complaint to point of referral was 42.76 months.

Senator Cogger: Did you say forty-two months?

Ms Mactavish: That is right.

Senator Jessiman: Before it is referred to the tribunal?

Le sénateur Cogger: Parlons-nous par exemple de six comités en même temps, de trois, de cinq?

Mme Mactavish: Non. Le nombre de comités siégeant en même temps est plus élevé que cela.

Ce chiffre varie chaque année. Le nombre maximum de plaintes que la Commission des droits de la personne nous a renvoyées était d'environ 60.

Le sénateur Cogger: Dans la même année?

Mme Mactavish: Oui. L'an dernier, nous avions 15 ou 16 causes. Cette année, il semble que ce chiffre augmentera encore une fois.

Le sénateur Cogger: Vos comités sont généralement composés de trois personnes?

Mme Mactavish: La loi actuelle prévoit qu'ils peuvent être composés de trois personnes ou d'une seule.

Le sénateur Cogger: Est-ce que l'une de ces trois personnes doit être un avocat?

Mme Mactavish: Les comités sont généralement présidés par un avocat. Depuis la création du tribunal, il y a 19 ans, un seul comité n'a pas été présidé par un avocat, et il s'agissait du premier d'entre eux.

Le sénateur Cogger: Si l'on suppose que les comités sont composés de trois membres, cinq comités pourraient donc siéger en même temps en vertu de la modification proposée?

Mme Mactavish: Durant une semaine donnée. Cela ne signifie pas que les causes ne se poursuivent pas au-delà de cette semaine. Il nous arrive souvent d'examiner une plainte pendant une semaine puis d'y consacrer une autre semaine deux mois plus tard. Les membres examinent souvent plusieurs plaintes à la fois.

Le sénateur Cogger: Cela suffirait-il pour ne pas accumuler un arriéré?

Mme Mactavish: La nouvelle loi intervient dans ce sens. Si je ne m'abuse, celle-ci prévoit que les plaintes seront instruites par un seul membre à moins que la difficulté de l'affaire justifie la désignation de trois membres.

Le sénateur Cogger: D'après votre expérience, quel laps de temps s'écoule entre le dépôt d'une plainte et son issue?

Mme Mactavish: J'ai prévu cette question et j'ai des statistiques pour vous.

Cette période est calculée à partir du dépôt de la plainte jusqu'à son renvoi au Tribunal des droits de la personne. Elle correspond donc à la période où la plainte est entre les mains de la Commission canadienne des droits de la personne. J'ai examiné les statistiques des deux dernières années. En 1996, cette période était en moyenne de 42,76 mois.

Le sénateur Cogger: Avez-vous dit 42 mois?

Mme Mactavish: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Avant que la plainte ne soit renvoyée au tribunal?

Ms Mactavish: Yes, from the time the complainant files the complaint with the Canadian Human Rights Commission to the point at which it is referred to the Human Rights Tribunal for hearing.

To this point in 1997, the average is 46.5 months.

Senator Cogger: What is the time-frame from referral to the tribunal to disposal?

Ms Mactavish: I can give you two sets of figures. Approximately 18 months ago, we instituted a mediation program at the tribunal. I have statistics which deal from the time of referral to the time the case is resolved, and I also have statistics for cases which go through the full hearing.

Senator Moore: What was the 46.5 months period?

Ms Mactavish: That is from the time the complaint is filed with the Canadian Human Rights Commission to the time when the commissioner refers it to the tribunal for hearing.

Senator Jessiman: Give us the statistic for the time when the tribunal receives it to the time it is finally dealt with.

Ms Mactavish: From the time the case is referred to us to the time it is disposed of — whether that be by way of decision or mediated settlement — in 1997, to date, it is 4.42 months. In 1996, it was 8.83 months. Those figures do not take into account only the hearings. They also deal with mediated settlements.

Concerning the mediated settlements, we do not have sufficient data for 1997 cases to give you meaningful statistics, but in 1996, for cases that went through a full hearing, it was fractionally over 12 months from the point of referral through the hearing to the rendering of the decision. That is down from 15 months the year before.

Senator Cogger: Do you currently have a backlog of cases?

Ms Mactavish: We normally assign cases to tribunal members within two to three weeks of them being referred to us. They are then scheduled and begin the process.

Senator Cogger: Are your decisions published?

Ms Mactavish: Yes.

Senator Cogger: So there is a compendium of jurisprudence?

Ms Mactavish: They are published. They are available on Quick Law. They are reported in the *Canadian Human Rights Reporter*. We have just uploaded a web site. Although the decisions are not indicated there yet, they will be soon. They are generally available to the public.

Mme Mactavish: Oui, du moment où la plainte est déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne jusqu'à celui où elle est renvoyée au Tribunal des droits de la personne.

Jusqu'ici en 1997, la moyenne est de 46,5 mois.

Le sénateur Cogger: Quel laps de temps s'écoule entre le renvoi d'une plainte au tribunal et sa résolution?

Mme Mactavish: Je peux vous donner deux séries de chiffres. Il y a environ 18 mois, nous avons mis sur pied un programme de médiation. J'ai des statistiques sur la période qui s'écoule entre le renvoi d'une affaire et sa résolution et j'ai aussi des statistiques sur les plaintes qui font l'objet d'une instruction complète.

Le sénateur Moore: À quoi correspondait encore la période de 46,5 mois?

Mme Mactavish: C'est la période qui s'écoule entre le moment où la plainte est déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne jusqu'à celui où le président de la commission la renvoie au tribunal.

Le sénateur Jessiman: Donnez-nous les statistiques sur la période qui va du renvoi de la plainte à sa résolution.

Mme Mactavish: Jusqu'à maintenant en 1997, il s'écoule 4,42 mois entre le renvoi d'une plainte et sa résolution — qu'il s'agisse de l'issue de l'instruction ou d'une entente intervenue dans le cadre du programme de médiation. En 1996, ce délai était de 8,83 mois. Ces chiffres ne concernent pas uniquement les plaintes qui ont fait l'objet d'une instruction mais également celles qui ont donné lieu à une entente par voie de médiation.

En ce qui concerne ces dernières, nous ne possédons pas suffisamment de données pour 1997 pour vous donner des chiffres précis. En 1996, dans le cas des plaintes faisant l'objet d'une instruction complète, il s'écoulait en général un peu plus de 12 mois entre le dépôt d'une plainte et l'issue de l'instruction. Cela constituait une diminution par rapport à l'année précédente où ce délai d'exécution était de 15 mois.

Le sénateur Cogger: Avez-vous un arriéré à l'heure actuelle?

Mme Mactavish: Les affaires sont généralement attribuées aux membres du Tribunal dans les deux ou trois semaines qui suivent leur renvoi. Elles sont alors inscrites à l'horaire et le processus commence.

Le sénateur Cogger: Vos décisions sont-elles publiées?

Mme Mactavish: Oui.

Le sénateur Cogger: Il existe donc un recueil des jugements rendus?

Mme Mactavish: Les décisions sont publiées. Vous pouvez vous les procurer grâce au système informatique de recherche documentaire juridique. Elles figurent également dans le *Canadian Human Rights Reporter*. Qui plus est, nous venons tout juste de les télécharger sur un site Web. Bien que les décisions n'y figurent pas encore, elles le seront bientôt. Elles sont en règle générale accessibles au public.

[Translation]

Senator Nolin: It is not often that we have the pleasure of welcoming the president of a quasi-judicial tribunal to the committee. I will not resist the temptation to question you about your perception of the tribunal's independence vis-à-vis the State which satisfies your physical requirements and pays the salaries of tribunal members. As you no doubt already know, the Supreme Court recently ruled that when a provincial justice ministry makes available to a tribunal its facilities and all of the tools needed to function efficiently, in so doing it jeopardizes this independence. Do you feel that you are sufficiently independent of the executive branch of the Canadian government when it comes to exercising your quasi-judicial duties?

[English]

Ms Mactavish: I hesitate because, as I indicated in my opening comments, the issue of the independence of the Human Rights Tribunal is now the subject of a challenge in the Federal Court. Given that the matter is before the courts, I am somewhat reluctant to offer any views on that issue. I do not like to duck the question, but I must do so.

[Translation]

Senator Nolin: I might get the same answer from you, but we are currently examining a fundamental piece of legislation which sets out how the tribunal exercises its duties. Do you feel that this legislation goes far enough in safeguarding the tribunal's independence?

[English]

Ms Mactavish: Over the years, there have been a number of challenges to the independence of the tribunal on a number of bases. There has been an historical evolution of the Human Rights Tribunal which did not involve amendments to the statute, only changes in our administration to try to assert our independence to the greatest possible degree.

The majority of the remaining issues which have been the subject of challenges are addressed in Bill S-5, but not all of them.

Senator Nolin: Can you list the leftovers?

Ms Mactavish: There is one item which has been the subject of challenges and is now before the Federal Court. Again, I will not comment on it one way or the other, but will simply advise you that section 27(2) of the Canadian Human Rights Act contains a provision that permits the Canadian Human Rights Commission to issue guidelines setting out the extent to which and the manner in which any provision of the act is to apply in a particular case or class of cases.

Senator Nolin: Is that substantive guidelines?

Ms Mactavish: Yes, substantive guidelines. That is an issue which has been and is currently the subject of a challenge now pending in the Federal Court and is not addressed in Bill S-5.

Senator Beaudoin: Which case are you speaking of that is before the Federal Court? Who are the parties?

[Français]

Le sénateur Nolin: Il est assez rare que nous ayons le plaisir d'avoir un président d'un tribunal quasi judiciaire devant nous. Je ne résisterai pas à la tentation de vous poser des questions sur votre perception de l'indépendance que vous devez avoir face à l'État qui subventionne vos besoins physiques et votre rémunération. Vous n'êtes certainement pas sans savoir que la Cour suprême vient de décider que le ministère de la Justice d'une province, lorsqu'il s'occupe de fournir à un tribunal ses locaux et tous les outils nécessaires pour rendre son travail efficace, met en danger cette indépendance. Est-ce que vous vous considérez suffisamment indépendante de l'administration de l'exécutif de l'État canadien dans l'exercice de vos fonctions quasi judiciaires?

[Traduction]

Mme Mactavish: J'hésite à vous répondre parce que, comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, l'indépendance du Tribunal des droits de la personne fait actuellement l'objet d'une contestation devant la Cour fédérale. Comme cette question est devant les tribunaux, j'hésite à exprimer mes vues à cet égard. Je n'aime pas me défilier, mais je dois le faire dans ce cas-ci.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous pourrez peut-être me donner la même réponse, mais nous examinons en ce moment une loi fondamentale quant à l'exercice de vos fonctions. Est-ce que vous jugez que le texte que nous avons devant nous suffisant pour protéger cette indépendance?

[Traduction]

Mme Mactavish: Au fil des ans, l'indépendance du tribunal a fait l'objet d'un certain nombre de contestations, et ce, pour un certain nombre de motifs. Le Tribunal des droits de la personne n'a pas évolué en raison des modifications apportées aux mesures législatives mais uniquement par suite des changements dans notre façon d'administrer pour atteindre le plus haut degré d'indépendance possible.

Le projet de loi S-5 aborde la majorité des autres problèmes qui ont fait l'objet d'une contestation.

Le sénateur Nolin: Quels problèmes reste-t-il à régler?

Mme Mactavish: Un aspect a fait l'objet de contestations et se trouve maintenant devant la Cour fédérale. Je n'ai pas l'intention de le commenter, mais je vous indiquerai simplement que le paragraphe 27(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne renferme une disposition qui permet à la Commission canadienne des droits de la personne de diffuser des directives qui précisent les limites et les modalités de l'application de la loi dans un cas ou dans plusieurs catégories de cas.

Le sénateur Nolin: S'agit-il de directives de fond?

Mme Mactavish: Oui, de directives de fond. C'est une question qui a été contestée et qui fait l'objet à l'heure actuelle d'une contestation devant la Cour fédérale. Le projet de loi S-5 n'y donne pas suite.

Le sénateur Beaudoin: De quelle cause s'agit-il? Qui en sont les parties?

Ms Mactavish: The respondent bringing the challenge is Bell Canada and I believe that the complainant is the Canadian Telephone Employees Association.

Senator Beaudoin: I completely understand your reaction that since it is before the courts it should not be debated. As a committee of the Senate, we respect that.

You said that there are 15 members of the board, four of whom are lawyers. Is that a required minimum?

Ms Mactavish: The bill requires that there be a maximum of 15 members on the panel, although there is a provision for temporary members in addition to that. Of those 15, the chairman and the vice-chairman must be lawyers and members of the bar for at least 10 years. In the current system, no qualifications set out.

Senator Beaudoin: How many currently are lawyers?

Ms Mactavish: Currently, we have approximately 43 members. We have generally been running at approximately 65 per cent lawyers.

Senator Beaudoin: Has that always been the case?

Ms Mactavish: I believe so, although I have only been in the job for several years. I am not sure historically.

The Chairman: Are we improving it or not?

Ms Mactavish: It has worked.

Senator Jessiman: That is not to say that the full panel should be lawyers.

Ms Mactavish: That is a matter for the Governor in Council.

Senator Beaudoin: Is this a minimum?

Ms Mactavish: In the new regime, yes.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I am interested in your views on the issue of employment equity for women and visible minorities. Do you feel that this bill will accommodate these minority groups?

[English]

Ms Mactavish: As I indicated at the outset, I am not comfortable talking about changes to the substantive law of human rights.

Senator Losier-Cool: In response to Senator Nolin you said "the majority of the bill but not all". I understood by that that you agree with the majority of the bill but that something could be added.

Ms Mactavish: I indicated at the outset that I would confine my comments to those sections of the bill that related to the operations and structure of the Human Rights Tribunal. In response to Senator Nolin's question, I mentioned that there had been challenges to the independence of the tribunal. I understood the senator to be asking me whether all the concerns raised by

Mme Mactavish: L'intimé est Bell Canada et je crois que le plaignant est l'Association canadienne des employés de téléphone.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends tout à fait que vous ne vouliez pas débattre de cette question puisqu'elle est devant les tribunaux. En tant que membres d'un comité sénatorial, nous respectons cela.

Vous avez dit que le comité compte 15 membres, dont quatre sont des avocats. Est-ce le minimum exigé?

Mme Mactavish: Le projet de loi exige que le comité compte un maximum de 15 membres bien qu'une disposition prévoit la nomination de membres temporaires. Sur ces 15 membres, le président et le vice-président doivent être des avocats et membres du Barreau depuis au moins dix ans. Le système actuel n'énonce pas les qualités requises pour être membres.

Le sénateur Beaudoin: Combien d'entre eux sont à l'heure actuelle des avocats?

Mme Mactavish: À l'heure actuelle, nous avons environ 43 membres, dont environ 65 p. 100 sont des avocats.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que cela a toujours été le cas?

Mme Mactavish: Je le crois, bien que je n'exerce ces fonctions que depuis quelques années. Je ne suis pas sûre quelle était la situation par le passé.

La présidente: Sommes-nous en train de l'améliorer ou non?

Mme Mactavish: La formule a fonctionné.

Le sénateur Jessiman: Cela ne veut pas dire que tous les membres du comité devraient être des avocats.

Mme Mactavish: C'est une question qui relève du gouverneur en conseil.

Le sénateur Beaudoin: S'agit-il d'un minimum?

Mme Mactavish: Selon le nouveau régime, oui.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: J'aimerais avoir vos commentaires sur la question de l'équité en matière d'emploi pour les femmes et les minorités visibles. Est-ce que ce projet de loi va accommoder ces groupes minoritaires?

[Traduction]

Mme Mactavish: Comme je l'ai indiqué au début, je préfère ne pas commenter les changements aux dispositions de fond des droits de la personne.

Le sénateur Losier-Cool: En réponse au sénateur Nolin, vous avez dit «la majorité du projet de loi mais pas la totalité». J'en déduis que vous approuvez la majorité du projet de loi mais qu'il pourrait être étoffé.

Mme Mactavish: J'ai indiqué dès le départ que je restreindrais mes commentaires aux articles du projet de loi qui se rapportent aux activités et à la structure du Tribunal des droits de la personne. En réponse à la question du sénateur Nolin, j'ai mentionné que l'indépendance du tribunal avait été contestée. J'ai compris que le sénateur me demandait si le projet de loi avait

parties had been addressed and I indicated that the majority had but not all, and the guideline issue is one that has been the subject of challenges that is not addressed in the bill.

Senator Losier-Cool: On the work of the tribunal, why has it taken almost four years?

Ms Mactavish: That is not the work of the tribunal; that is the work of the Human Rights Commission. You heard from Madam Falardeau-Ramsay here a couple of weeks ago. That is her body.

For people who are not familiar with our process, perhaps I could explain this, because it confuses everyone. We are not dealing with a criminal law but a remedial law. To use the analogy of the criminal process, if you feel that you have been the subject of a wrongdoing, you go to the police and they investigate it. If the police feel there are grounds to lay a charge, the Crown prosecutors prosecute it. Those two roles are carried out by the Canadian Human Rights Commission. To continue the analogy, the Human Rights Tribunal are the judges; the commission is like the police and the prosecutors.

Senator Losier-Cool: Therefore, it is the commission that takes that much time.

Ms Mactavish: The 42- and 36-month figures are at the commission stage. The 12- and four-month figures that I gave you are at our stage.

Senator Lewis: You gave us some figures on the time it takes from the filing of a complaint to disposition. I presume that a great number of matters which come before the commission are dealt with by the commission and settled without having to go to the tribunal.

Ms Mactavish: I do not have the exact statistics, but thousands of complaints go to the commission each year. There can be any number of reasons why they do not go forward but, as I indicated, the number of cases which came forward to us last year was in the vicinity of 15, out of tens of thousands of complaints that they receive.

Senator Lewis: I presume that in some of these cases the commission would decide that there was no basis to the claim?

Ms Mactavish: I would anticipate that in the majority of cases that make it as far as the commissioners for decision, that is the conclusion.

Senator Lewis: And others, I suppose, which are probably settled?

Ms Mactavish: I expect so, although Madam Falardeau-Ramsay would be better able to address those issues.

Senator Cogger: I was struck by the numbers you gave us concerning the length of time it would take a matter to reach your tribunal. I will not ask you to comment on why or how. Later, we

permis de donner suite à toutes les préoccupations soulevées par les parties et j'ai répondu qu'il donnait suite à la majorité mais non à la totalité des préoccupations exprimées, et que la question des directives est un aspect qui a fait l'objet de contestations mais que le projet de loi n'y donne pas suite.

Le sénateur Losier-Cool: En ce qui concerne le travail du tribunal, pourquoi cela a-t-il pris presque quatre ans?

Mme Mactavish: Ce n'est pas le travail du tribunal; c'est le travail de la Commission des droits de la personne. Vous avez entendu Mme Falardeau-Ramsay il y a quelques semaines. C'est son organisme.

Pour ceux qui ne connaissent pas bien notre processus, je pourrais peut-être l'expliquer parce qu'il semble mal compris. Il ne s'agit pas de droit criminel mais de droit correctif. Pour utiliser l'analogie du processus criminel, si vous estimez avoir été lésé, vous allez voir la police et elle fait enquête. Si la police estime qu'il est justifié de déposer une accusation, les procureurs de la Couronne intentent une poursuite. Ce sont les deux rôles qu'exerce la Commission canadienne des droits de la personne. Pour poursuivre l'analogie, le Tribunal des droits de la personne fait office de juge; le rôle de la commission s'apparente à celui de la police et des procureurs.

Le sénateur Losier-Cool: Donc, c'est la commission qui prend tant de temps.

Mme Mactavish: Les périodes de 42 et 36 mois concernent le processus au niveau de la commission. Les chiffres de 12 et de quatre mois que je vous ai donnés concernent le processus au niveau du Tribunal.

Le sénateur Lewis: Vous nous avez donné des chiffres sur la période qui s'écoule depuis le dépôt d'une plainte jusqu'à ce qu'elle soit réglée. Je suppose qu'un grand nombre de plaintes déposées auprès de la commission sont traitées par la commission et réglées sans avoir à être portées devant le tribunal.

Mme Mactavish: Je n'ai pas les chiffres exacts mais la commission reçoit des milliers de plaintes chaque année. Il peut y avoir une foule de raisons pour lesquelles elles ne sont pas renvoyées devant le tribunal mais, comme je l'ai indiqué, sur les dizaines de milliers de plaintes que reçoit la commission, elle nous en a transmis une quinzaine l'année dernière.

Le sénateur Lewis: Je suppose que dans certains cas, la commission décide que la plainte n'est pas fondée?

Mme Mactavish: Je dirais que dans la majorité des cas soumis à l'attention des commissaires, c'est la conclusion à laquelle ils arrivent.

Le sénateur Lewis: Et il y d'autres plaintes qui font l'objet de règlements, je suppose?

Mme Mactavish: Probablement, bien que Mme Falardeau-Ramsay soit sans doute mieux placée pour répondre à ces questions.

Le sénateur Cogger: J'ai été stupéfait par les chiffres que vous nous avez donnés quant au temps que met une cause à parvenir à votre tribunal. Je ne vous demanderai pas d'en commenter les

should discuss calling back Madam Falardeau-Ramsay to look into that particular matter.

Does the time-frame, which runs from 3.5 to 4 years, impede your work? From the human rights point of view, by the time a case reaches you someone has decided that a human right was tampered with. Therefore, four years to get a hearing before an adjudicating body is a very long time.

Ms Mactavish: We are the ones who make the final determination as to whether a right has been tampered with.

Senator Cogger: Yes, but there are sufficient grounds, so that still is a long time.

People move on, retire, die, or any number of things over a period of four years. Does the delay not make it rather difficult for you to have access to all the appropriate evidence, and so on?

Ms Mactavish: It is not uncommon for the tribunal to be faced with motions dealing with the issues of delay, witnesses not being available, evidence being lost, and so on.

Senator Cogger: I suggest to my colleagues that it may be wise to ask Mrs. Falardeau-Ramsay to appear here again to help us clear up this issue.

Senator Losier-Cool: We did not comment on this issue at that time.

Senator Cogger: No, we spoke about many other things.

The Chairman: I was horrified to hear about the lengths of time taken. However, the lengths of time are probably not contained in the bill before us. Perhaps the committee would agree that I should send a letter to the commission expressing our surprise and asking for clarification on the numbers.

Senator Cogger: I am not suggesting that we delay the work on Bill S-5 by pursuing another route. We should proceed with this. However, if we do not take the opportunity to ask Madam Falardeau-Ramsay to return, it may be another four or ten years before she appears here again, and by that time the delay may be eight or 10 years.

The Chairman: This probably does not relate to the issue before us. Perhaps we can talk about this later and settle it rather than call her back, perhaps delaying the entire process. Perhaps I could send her a letter, on behalf of the committee, to clarify the conflicting time periods that we heard about. I believe I heard the witness say that they are beginning to clean up their act and are now down to a waiting period of nine months. Nevertheless, I quite agree that we need clarification on that, Senator Cogger.

raisons. Plus tard nous pourrions envisager d'inviter Mme Falardeau-Ramsay à revenir pour aborder cette question en particulier.

Cette période de 3,5 à quatre ans gêne-t-elle votre travail? Donc, lorsque votre tribunal est saisi d'une cause des droits de la personne, c'est qu'il a été décidé qu'il y a eu violation d'un droit de la personne. Par conséquent, quatre ans pour obtenir une audience devant un tribunal, c'est très long.

Mme Mactavish: C'est nous qui prenons la décision finale quant à savoir s'il y a eu violation d'un droit.

Le sénateur Cogger: Oui, mais il existe des motifs suffisants. Cela n'en reste pas moins un long processus.

Les gens démenagent, prennent leur retraite, meurent. Toutes sortes de choses peuvent se produire en quatre ans. La longueur du processus ne vous crée-t-elle pas des difficultés pour ce qui est d'avoir accès à toutes les preuves voulues et ainsi de suite?

Mme Mactavish: Il n'est pas rare qu'un tribunal doive faire face à des requêtes concernant des problèmes de retard, que des témoins ne soient pas disponibles, que des preuves aient disparu et ainsi de suite.

Le sénateur Cogger: Je propose à mes collègues qu'il serait peut-être sage d'inviter Mme Falardeau-Ramsay à comparaître de nouveau devant nous pour nous aider à éclaircir cette question.

Le sénateur Losier-Cool: Nous n'avions pas fait de commentaires sur cette question à ce moment-là.

Le sénateur Cogger: Non, nous avons parlé de bien d'autres choses.

La présidente: J'ai été atterrée d'apprendre à quel point les délais sont longs. Cependant, le projet de loi dont nous sommes saisis n'en traite probablement pas. Le comité pourrait peut-être accepter que j'envoie une lettre à la commission pour lui exprimer notre étonnement et lui demander des précisions à propos des chiffres cités.

Le sénateur Cogger: Je ne veux pas laisser entendre que nous devrions retarder les travaux sur le projet de loi S-5 en empruntant une autre voie. Nous devrions poursuivre nos travaux. Cependant, si nous ne saisissons pas l'occasion d'inviter Mme Falardeau-Ramsay à revenir, il faudra peut-être attendre encore quatre ou dix ans avant qu'elle compare à nouveau et d'ici là les délais pourraient être de huit ou dix ans.

La présidente: Cela n'a probablement aucun rapport avec la question dont nous sommes saisis. Nous pourrions peut-être en parler plus tard et régler la question plutôt que l'inviter à nouveau, ce qui pourrait retarder tout le processus. Je pourrais peut-être lui envoyer une lettre, au nom du comité, lui demandant de nous apporter des éclaircissements sur les différents chiffres qui ont été cités. Je crois que le témoin a indiqué que la commission commence à améliorer sa performance et que la période d'attente est maintenant de neuf mois. Quoi qu'il en soit, je conviens que nous devrions obtenir des éclaircissements à cet égard, sénateur Cogger.

Senator Jessiman: Is the onus on an applicant before you the same as that on a plaintiff in a civil suit? Do they have to prove their case on a preponderance of evidence rather than beyond a reasonable doubt?

Ms Mactavish: No, the civil standard is applied. It is actually a shifting burden of proof, but it is the civil standard.

[Translation]

Senator Nolin: Ms. Mactavish, are many members of the tribunal reappointed when their term expires or is there a turnover?

[English]

Ms Mactavish: It happens frequently that members are reappointed. In addition, the terms of members are frequently extended, rather than giving them a full new mandate, to allow them to complete cases. There is nothing in our legislation now that permits members to complete cases to which they are assigned if their appointment runs out in the middle of a hearing. Therefore, the terms of members are frequently extended to allow them to complete their mandates.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to draw your attention to clause 48.3 of the bill. I would like you to explain to us briefly how the complaints process will work at the justice department? Is this something new? Are similar provisions currently in place? Is this process patterned on one used by another quasi-judicial tribunal? How does this work?

[English]

Ms Mactavish: This is new for our legislation. I believe there are similar provisions in the legislation of several other tribunals. For example, the Immigration and Refugee Board has a similar process, and I believe that the proposed amendments to the Canada Labour Code contain similar provisions. This is being increasingly used in legislation governing administrative tribunals.

[Translation]

Senator Nolin: As president of the tribunal, how do you feel about this process?

[English]

Ms Mactavish: I hope we would never have to use it.

[Translation]

Senator Nolin: I understand. Even though this has only recently been brought into the legislation, the fact remains that this constitutes, in my view, an intrusion into the judicial process, although the intent may have been positive. Every effort is made here to protect judicial independence and to respect the rights of members. Have you considered how these provisions are going to apply to your tribunal?

Le sénateur Jessiman: Le requérant qui comparaît devant vous a-t-il la même responsabilité que le demandeur dans une poursuite au civil? Doit-il prouver le bien-fondé de sa cause selon la prépondérance de la preuve plutôt qu'au-delà d'un doute raisonnable?

Mme Mactavish: Non, on applique la norme de poursuite au civil. Il s'agit en fait d'un déplacement de la charge de la preuve, mais la norme est celle appliquée au civil.

[Français]

Le sénateur Nolin: Mme Mactavish, est-ce que plusieurs membres du tribunal, à l'expiration de leur terme, sont renommés ou s'il y a un roulement?

[Traduction]

Mme Mactavish: Il arrive souvent que des membres soient nommés de nouveau. De plus, le mandat des membres est fréquemment prolongé au lieu d'être renouvelé, pour leur permettre de terminer la preuve. À l'heure actuelle, notre loi ne renferme aucune disposition permettant aux membres de mener à bien les causes qui leur sont confiées si leur mandat expire en cours d'audience. Par conséquent, on prolonge souvent le mandat des membres pour leur permettre de terminer leur travail.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je voudrais attirer votre attention sur l'article 48.3 du projet de loi. J'aimerais que vous nous expliquiez un peu comment va fonctionner cette procédure de plaintes au ministre de la Justice? Est-ce du droit nouveau? Est-ce que vous avez en ce moment des procédures similaires? Est-ce emprunté à un autre tribunal quasi judiciaire? Comment cela fonctionne-t-il?

[Traduction]

Mme Mactavish: Il s'agit de nouvelles dispositions. Je crois que des dispositions semblables existent dans les lois régissant plusieurs autres tribunaux. Par exemple, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a un processus semblable et je crois que les modifications proposées au Code canadien du travail renferment des dispositions semblables. On a de plus en plus recours à ce type de dispositions dans les lois qui régissent les tribunaux administratifs.

[Français]

Le sénateur Nolin: Comme présidente du tribunal, comment envisagez-vous ces dispositions?

[Traduction]

Mme Mactavish: J'espère que nous n'aurons jamais à nous en servir.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je comprends. Même si cela a été introduit dans des législations assez récentes, il n'en reste pas moins que, selon moi, il s'agit d'une intrusion de bonne foi dans un processus judiciaire. On essaie d'y mettre toutes les formes pour protéger l'indépendance judiciaire et le respect des droits des membres. Ces dispositions nouvelles vont s'appliquer à votre tribunal. Comment envisagez-vous l'application de ces règles?

[English]

Ms Mactavish: My sense is that it does contain a fairly complete code for dealing with disciplinary measures for tribunal members. I am not sure that I have considered how it would apply much beyond what is set out there. I assume that every case would be different and would have to be evaluated on its merits, but there is a range of options available from informal and mediated resolutions of less serious complaints to full inquiries before a superior court judge in more serious cases.

[Translation]

Senator Nolin: Do you receive many complaints at this time about the members of your tribunal?

[English]

Ms Mactavish: No. Very rarely have we received complaints.

[Translation]

Senator Nolin: When you do receive complaints, how do you handle them, without naming names, of course?

[English]

Ms Mactavish: The complaints are brought to the attention of the member and, depending on the circumstances, one must consider how they are dealt with. Generally, the first step is to bring them to the attention of the member. It would be a very unusual circumstance where we would receive a complaint.

[Translation]

Senator Nolin: Given the current non-legislative process, I understand that there are very few complaints. Do you make it an obligation on your part to inform the Governor in Council of the complaints you receive?

[English]

Ms Mactavish: Am I obliged now?

Senator Nolin: No. Are you imposing upon yourself the obligation to inform the Governor in Council?

Ms Mactavish: Under the current system?

Senator Nolin: Yes.

Ms Mactavish: It has never been appropriate in a case in which I have been involved.

The Chairman: Do you object to the provisions of the bill which provide regulating authority to the Governor in Council? Is this an item of concern to you?

Ms Mactavish: As I indicated, this is something of which we are seeing more and more with administrative tribunals. I have no objection to it.

Senator Doyle: Does the tribunal meet in the community where the complaint was lodged?

Ms Mactavish: Ordinarily, that is the case. It is left to the discretion of the tribunal where the hearing will take place, but unless there is a challenge and compelling reasons to deviate from

[Traduction]

Mme Mactavish: J'ai l'impression qu'elles prévoient des mesures disciplinaires assez exhaustives à l'encontre des membres du Tribunal. Je n'ai pas vraiment examiné quelle serait leur application au-delà de ce qui est énoncé ici. Je suppose que chaque cas différerait et devrait être évalué individuellement. Il existe toutefois toute une gamme d'options, depuis le règlement informel et par voie de médiation de plaintes moins graves jusqu'à des enquêtes en bonne et due forme devant un juge de la cour supérieure dans les cas plus graves.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous recevez en ce moment plusieurs plaintes concernant les membres de votre tribunal?

[Traduction]

Mme Mactavish: Non. Nous avons très rarement reçu de plaintes.

[Français]

Le sénateur Nolin: Lorsque vous en recevez, comment traitez-vous la plainte qui vous est formulée, sans mentionner de nom de toute évidence?

[Traduction]

Mme Mactavish: Les plaintes sont soumises à l'attention du membre et on détermine la suite à y donner en fonction des circonstances. Généralement, la première étape consiste à les porter à l'attention du membre. Il est très rare que nous recevions des plaintes.

[Français]

Le sénateur Nolin: Dans la procédure non légale et non législative actuelle, je comprends qu'il y a très peu de plaintes. Est-ce que vous vous imposez d'informer le gouverneur en conseil de ces plaintes?

[Traduction]

Mme Mactavish: Y suis-je obligée maintenant?

Le sénateur Nolin: Non. Est-ce que vous vous imposez l'obligation d'en informer le gouverneur en conseil?

Mme Mactavish: Selon le régime actuel?

Le sénateur Nolin: Oui.

Mme Mactavish: Je n'ai jamais eu à le faire.

La présidente: Avez-vous des objections aux dispositions du projet de loi qui confèrent des pouvoirs de réglementation au gouverneur en conseil? Est-ce une question qui vous préoccupe?

Mme Mactavish: Comme je l'ai indiqué, cela est de plus en plus fréquent en ce qui concerne les tribunaux administratifs. Je n'y ai aucune objection.

Le sénateur Doyle: Le tribunal se réunit-il dans la collectivité où la plainte a été déposée?

Mme Mactavish: D'habitude, oui. C'est le tribunal qui décide de l'endroit où l'audience aura lieu, mais à moins que cela soit contesté et qu'il existe des raisons impérieuses qui s'y opposent,

that, we normally hold the hearing in the jurisdiction where the complaint was lodged.

Senator Doyle: Are these proceedings open to the public?

Ms Mactavish: Yes.

Senator Doyle: And to the press?

Ms Mactavish: Yes.

Senator Doyle: Do you publish what one might call a docket — that is, a list of cases that are coming up and the dates and venues for the hearings?

Ms Mactavish: I am not sure that up until the last couple of weeks we have actually published them anywhere. They have always been available through the registry to anyone who asked. However, our web site is only now up and running and that information is available on the Internet.

Senator Doyle: How would the press be made aware of the fact that a particular case was to be dealt with?

Ms Mactavish: As a matter of practice, the Human Rights Commission issues a press release at the time that cases are referred to tribunal. If the press is interested, they generally follow up with our registry staff to find out the dates and locations of the hearings.

Senator Doyle: Are many of your hearings attended by the press?

Ms Mactavish: Yes, quite a number are.

Senator Doyle: Surely one of the great values of having a tribunal, apart from providing justice, is to educate the public about the risks of not showing discrimination in any way.

Senator Moore: Ms Mactavish, you indicated that the time which passed from referral to your tribunal to the decision or settlement date was, on average, 8.83 months in 1996 and 4.42 months in 1997. In one year, the time has been halved. Was that by way of a concerted effort to do so or was it just luck as a result of the nature of the case? How was that achieved?

Ms Mactavish: It was due to two things. I am absolutely committed to reducing the time at our level. It is one of the stated objectives in the reports that we make to the government on an annual basis. It is a commitment on the part of the tribunal to reduce the time as much as possible. We have looked assiduously for ways in which we can streamline our process to have the matters dealt with more quickly.

That is one factor, but it is a small factor. I believe that the real reason the numbers have come down so dramatically is as a result of the mediation process I mentioned earlier. An increasing number of the cases that we get are going to mediation. A tremendous number of settlements are being achieved through mediation. The mediation process takes place fairly rapidly after the point of referral and that is bringing our numbers down.

nous tenons habituellement l'audience là où la plainte a été déposée.

Le sénateur Doyle: Ces procédures sont-elles ouvertes au public?

Mme Mactavish: Oui.

Le sénateur Doyle: Et à la presse?

Mme Mactavish: Oui.

Le sénateur Doyle: Est-ce que vous publiez ce qu'on pourrait appeler un répertoire — c'est-à-dire un registre où sont indiqués les causes qui seront entendues ainsi que la date et le lieu des audiences?

Mme Mactavish: Je ne suis pas sûre que, jusqu'à ces dernières semaines, nous les ayons en fait publiés quelque part. Ces renseignements ont toujours été disponibles au registre pour quiconque souhaite en prendre connaissance. Nous venons tout juste de lancer notre site Web et ces renseignements sont disponibles sur Internet.

Le sénateur Doyle: Comment mettez-vous la presse au courant de l'instruction de certaines causes?

Mme Mactavish: La Commission des droits de la personne a pour principe de publier un communiqué lorsque les causes sont renvoyées au tribunal. Si la presse est intéressée, elle se renseigne habituellement auprès du personnel de notre registre pour connaître les dates et les lieux des audiences.

Le sénateur Doyle: Est-ce que la presse assiste à un grand nombre de vos audiences?

Mme Mactavish: Oui, à un assez bon nombre.

Le sénateur Doyle: De toute évidence, l'une des grandes utilités d'avoir un tribunal, mis à part rendre la justice, c'est de sensibiliser le public à propos des risques qu'il y a à faire de la discrimination.

Le sénateur Moore: Madame Mactavish, vous avez indiqué que la période qui s'écoule depuis le renvoi à votre tribunal jusqu'à la décision ou au règlement était en moyenne de 8,83 mois en 1996 et de 4,42 mois en 1997. En un an, cette période a été réduite de moitié. Cela s'est-il fait par suite d'un effort concerté en ce sens ou était-ce uniquement attribuable à la nature de la cause? Comment est-on arrivé à ce résultat?

Mme Mactavish: Cela s'explique par deux facteurs. Je tiens absolument à réduire les délais à notre niveau. C'est l'un des objectifs énoncés dans les rapports que nous présentons au gouvernement chaque année. Le tribunal a pris l'engagement de réduire les délais dans la mesure du possible. Nous avons examiné assidûment les moyens de rationaliser notre processus pour instruire ces causes plus rapidement.

C'est un facteur, mais un facteur de moindre importance. Si ce délai a été réduit de façon aussi remarquable, c'est en fait grâce au processus de médiation. De plus en plus de causes sont réglées par voie de médiation. La médiation permet d'obtenir un nombre incroyable de règlements. Le processus de médiation intervient assez rapidement après le moment où nous sommes saisis de la cause, ce qui explique la réduction des délais.

Senator Jessiman: When it is referred to the tribunal, is it like a trial *de novo* or is it like a hearing of an appeal?

Ms Mactavish: There has not been a trial at the time that it comes to us. There has been an investigation at the commission level, the commissioners have looked at the investigation, have considered the factors that they consider and have made a decision. Under the statute, the requirement is that they must be of the view that further inquiry is warranted.

Senator Jessiman: You start all over again?

Ms Mactavish: We then hold a hearing and the witnesses are called. Basically, we have nothing to do with what has gone before the commission. We are not normally provided with the investigation report. Normally, at the time of referral we receive a copy of the complaint form. We may receive some additional submissions from the parties if that is decided upon but, generally speaking, we start from square one.

Senator Jessiman: You then proceed as you would in a trial: The applicant puts in his case and the defendant, if there is a defendant, puts in his case?

Ms Mactavish: That is correct.

The Chairman: Clause 27 of this bill will create a new section to allow tribunal members or panels to take measures to ensure the confidentiality of some inquiries, where certain conditions are met, so there actually will be a further ability conferred on this new tribunal to hold meetings under confidential circumstances.

What do you feel about this provision?

Ms Mactavish: The current legislation provides that our hearings are to be held in public but the tribunal has discretion to hold some or all of the hearing *in camera* if circumstances require. That is a power that has been exercised sparingly, but it is similar to the power that the courts exercise. The presumption certainly is that the hearings are to be held in public.

The Chairman: You see this further clause, then, as not granting you any further powers than you already have? It is on page 20.

Ms Mactavish: Yes. That provision deals with the disciplinary proceedings as opposed to the hearings themselves.

The Chairman: It says the hearing will be in public subject to a confidentiality order. It is an entirely new section added to the act.

Ms Mactavish: I do not know that that changes significantly the existing section. We have a similar section in the legislation now. The statute now requires that the hearings shall be public but the tribunal may exclude members of the public during the whole or any part of a hearing if it considers that exclusion to be in the public interest.

The amendments simply codify what some of the considerations have been. It is not a significant change in our practice.

Le sénateur Jessiman: Lorsque la cause est renvoyée au tribunal, est-ce comme un nouveau procès ou comme l'audition d'un appel?

Mme Mactavish: Aucun procès n'a eu lieu au moment où la cause nous est renvoyée. Il y a eu enquête par la commission, les commissaires ont examiné les résultats de l'enquête, ont pris en compte les facteurs et arrêté leur décision. En vertu de la loi, ils doivent juger qu'une enquête plus approfondie s'impose.

Le sénateur Jessiman: Vous repartez de zéro?

Mme Mactavish: Nous tenons alors une audience et nous convoquons des témoins. Essentiellement, nous n'avons rien à voir avec le travail que la commission a déjà fait. D'habitude, on ne nous fournit pas les rapports d'enquête. Habituellement, lorsque la cause nous est renvoyée, nous recevons une copie du formulaire de plainte. Nous pouvons recevoir certains documents supplémentaires des parties si c'est ce qui est décidé, mais en général nous recommençons à zéro.

Le sénateur Jessiman: Vous procédez alors comme vous le feriez dans le cadre d'un procès: le demandeur présente ses arguments et le défendeur, s'il y a un défendeur, fait de même?

Mme Mactavish: C'est exact.

La présidente: L'article 27 du projet de loi créera de nouvelles dispositions qui autorisent les membres du tribunal de prendre des mesures pour garantir la confidentialité de l'instruction dans certaines circonstances. Donc, ce nouveau tribunal aura le pouvoir supplémentaire de tenir des réunions à huis clos.

Que pensez-vous de ces dispositions?

Mme Mactavish: La loi actuelle prévoit que nos audiences doivent se dérouler en public mais le tribunal a le pouvoir discrétionnaire de tenir une partie ou la totalité de l'audience à huis clos si les circonstances l'exigent. C'est un pouvoir qui a été exercé avec modération mais il s'agit d'un pouvoir semblable à ceux que les tribunaux exercent. Il ne fait aucun doute qu'en principe, les audiences doivent être publiques.

La présidente: Donc, selon vous, l'article qui figure à la page 20 du projet de loi à l'étude ne vous confère pas de pouvoirs supplémentaires?

Mme Mactavish: Oui. Cette disposition concerne la procédure disciplinaire plutôt que l'audience comme telle.

La présidente: Elle dit que l'audience sera publique à moins qu'une ordonnance ne soit rendue pour en assurer la confidentialité. C'est un élément tout à fait nouveau.

Mme Mactavish: J'ignore si cet ajout change le fond de l'article existant. Il existe un article analogue dans la loi selon lequel les audiences sont publiques, mais le tribunal peut interdire aux membres du public d'assister à une partie de l'audience ou à sa totalité s'il juge que c'est dans l'intérêt public.

Les modifications codifient simplement certains des points dont on tenait compte auparavant. Elles n'entraînent pas de changement significatif dans nos pratiques.

The Chairman: Thank you very much. I appreciate your coming before us today. You have answered some of our questions and have raised at least one more question.

I should like to point out to the members of the committee that according to the blues of Wednesday, November 5, Ms Falardeau-Ramsay said:

At the moment, it takes, on average, nine months from the moment a complaint is filed until the moment it is sent to tribunal.

She said it takes nine months. That is quite a difference from what we heard today and we need a clarification on that.

Senator Jessiman: Did you tell her that?

The Chairman: Yes. I told her that while she was still here.

Senator Jessiman: What did she say?

The Chairman: She cannot comment on information that someone else has on the tribunal.

Senator Jessiman: Where did she get her information?

The Chairman: Ms Mactavish, Senator Jessiman and the rest of the panel should like to know something else. When you came up with the figure of approximately 42 months, on average, from the time a complaint is made to the commission before the commission passes it on to the tribunal, from where did you get that figure?

Ms Mactavish: I did not do the arithmetic myself. We looked at complaints that had been referred to the tribunal in 1996 and 1997. We looked at the dates on the complaint forms and we looked at the date on which Madam Falardeau-Ramsay referred the cases to me, as president, and used those two numbers.

The Chairman: Thank you very much.

Ms Mactavish: I should indicate that my understanding is that there has been an effort on the part of the commission to reduce those numbers. Certainly, on the most recent complaints I have seen, the numbers seem to be getting shorter, but those are the statistics.

Senator Jessiman: Have any of the ones you have seen been as short as nine months?

Ms Mactavish: Not in the normal course.

Senator Jessiman: I should like to have Madam Falardeau-Ramsay back here.

The Chairman: This is a question on which the committee should like to hear some further information.

Would members of the committee accept something in writing from Madam Falardeau-Ramsay?

Hon. Senators: Yes.

Senator Lewis: Averages are very deceiving, though, are they not?

The Chairman: Yes, but there is quite a gap there.

La présidente: Je vous remercie beaucoup. Je vous suis reconnaissante d'être venue ici aujourd'hui. Vous avez répondu à certaines de nos questions et en avez soulevé au moins une.

J'aimerais souligner aux membres du comité que, d'après les bleus du mercredi 5 novembre, Mme Falardeau-Ramsay a dit:

À l'heure actuelle, l'examen d'un cas prend en moyenne neuf mois depuis le dépôt d'une plainte jusqu'à son renvoi au tribunal.

Il faut neuf mois, selon elle. C'est tout un écart par rapport à ce que nous avons entendu aujourd'hui. Il faudrait peut-être obtenir des explications.

Le sénateur Jessiman: Le lui avez-vous dit?

La présidente: Oui. Je le lui ai dit avant qu'elle ne nous quitte.

Le sénateur Jessiman: Qu'a-t-elle répondu?

La présidente: Elle ne peut commenter l'information d'une autre source au sujet du tribunal.

Le sénateur Jessiman: Quelles sont ses sources à elles?

La présidente: Mme Mactavish, le sénateur Jessiman et les autres membres du groupe ont une question à vous poser. Vous avez parlé d'une période de 42 mois environ qui s'écoule, en moyenne, à partir du moment où la plainte est déposée jusqu'à son renvoi au Tribunal. D'où tenez-vous ce chiffre?

Mme Mactavish: Je n'ai pas fait le calcul moi-même. Nous avons examiné les plaintes qui avaient été renvoyées au Tribunal en 1996 et en 1997. Nous nous sommes fiés à la date de dépôt qui figure sur le formulaire de plainte ainsi qu'à la date à laquelle Mme Falardeau-Ramsay m'a transmis les dossiers, en ma qualité de présidente. Nous nous sommes servis de ces deux dates.

La présidente: Je vous remercie beaucoup du renseignement.

Mme Mactavish: Il faudrait préciser que la commission s'efforce de raccourcir cette période. Certes, en ce qui concerne les plaintes qui m'ont été soumises récemment, le processus semble s'être accéléré. Toutefois, c'est ce que nous disent les données statistiques.

Le sénateur Jessiman: Parmi les dossiers dont vous avez été saisis, y en a-t-il eu pour lequel il n'a fallu que neuf mois?

Mme Mactavish: Pas dans le cours normal de nos activités, non.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que nous réinvitions Mme Falardeau-Ramsay comme témoin.

La présidente: C'est une question au sujet de laquelle le comité aimerait obtenir des précisions.

Les membres du comité accepteraient-ils une réponse écrite de Mme Falardeau-Ramsay?

Des voix: Oui.

Le sénateur Lewis: Les moyennes peuvent cependant être trompeuses, n'est-ce pas?

La présidente: Effectivement. Cependant, l'écart est trop grand dans ce cas-ci.

Senator Cogger: Perhaps the way to go about this would be to provide Madam Falardeau-Ramsay with the appropriate portions of the testimony we just heard and say that members were surprised to hear the enclosed, and ask her if she would care to comment on it.

The Chairman: I agree.

Our next panel is from the Federally Regulated Employers — Transportation and Communication. They include Dianne Richards, Manager, Labour Relations, B.C. Maritime Employers Association; Mr. George Smith, Chairman, Vice-President, Human Resources, CBC; Lorette Glasheen, Manager, Employment Equity, CPR; and Roger MacDougall, Legal Counsel, Canadian National Railway.

Please proceed.

Mr. George C.B. Smith, Chairman and Vice-President Human Resources, Canadian Broadcasting Corporation: We appreciate the opportunity to address this group today on a matter of significance to us. We should like to thank Ms Colette Charlebois for accommodating our time concerns. We were originally scheduled to appear much earlier, but we required more time to prepare.

I should like to preface my remarks by indicating that although members of this panel have individual company affiliations, we are representing FETCO. The brief we have provided to you and our prepared comments reflect the beliefs of our entire membership.

As well, our perspective today will be as practitioners — that is, as the companies and individuals who will have to ultimately put whatever is enacted into legislation into effect in real workplaces all across Canada. We are most interested in dealing not in the abstract but in the concrete in terms of the impacts that we see as a result of certain of the amendments being proposed.

Finally, it is important to note that we have only a few concerns. For the most part, we accept both the intent and the language of the proposed amendments and are highly supportive of them. We do deal with issues relating to this act on a daily basis within our workplaces. While we are here to debate two significant amendments, the huge majority of the amendments are supported by us.

FETCO is comprised of 24 companies and associations which employ over 400,000 Canadians in companies with employees ranging from tens of thousands to tens. Therefore, we have a complete range of employers in our membership. As well, we are over 75 per cent unionized. We are very accustomed to dealing with unions in our workplaces. Indeed, FETCO was formed with a view toward interacting with government on matters of legislation and regulation that are so important in our workplaces.

Le sénateur Cogger: La meilleure façon de s'y prendre serait peut-être d'envoyer à Mme Falardeau-Ramsay les passages pertinents du témoignage que nous venons d'entendre en lui faisant remarquer à quel point les membres du comité en sont étonnés, puis de lui demander si elle a quelque chose à ajouter à ce sujet.

La présidente: Je suis d'accord.

Le prochain groupe de témoins représente les Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF). Il est composé de Dianne Richards, gestionnaire, Relations de travail, B.C. Maritime Employers Association; de George Smith, président du conseil et vice-président, Ressources humaines, Société Radio-Canada; de Lorette Glasheen, gestionnaire, Équité en matière d'emploi, Canadien Pacifique; et de Roger MacDougall, conseiller juridique, Chemins de fer nationaux du Canada.

Mesdames et messieurs, vous avez la parole.

M. George C.B. Smith, président du conseil et vice-président, Ressources humaines, Société Radio-Canada: Nous vous sommes reconnaissants d'avoir invité notre groupe à venir prendre la parole aujourd'hui au sujet d'une question qui lui tient à coeur. Nous tenons d'ailleurs à remercier Mme Colette Charlebois d'avoir bien voulu reporter la date de notre témoignage afin de nous permettre de mieux nous préparer.

Avant de commencer mon exposé, j'aimerais préciser que, bien que les membres du groupe soient associés à diverses sociétés, nous représentons tous l'ETCOF. Le mémoire que nous vous avons envoyé et l'exposé que nous nous apprêtons à vous faire reflètent l'opinion de tous nos membres.

De plus, le point de vue que nous vous exposerons aujourd'hui sera celui de praticiens — des employeurs et des personnes qui auront, en bout de ligne, à appliquer les mesures adoptées dans des milieux de travail répartis un peu partout au Canada. Ce n'est pas la théorie, mais les applications concrètes et leurs répercussions qui nous intéressent.

Enfin, il importe de noter que nos préoccupations sont peu nombreuses. La plupart d'entre nous acceptent à la fois l'esprit et la lettre des modifications proposées et les appuie chaudement. En effet, nous sommes confrontés à des problèmes en rapport avec cette loi tous les jours, au travail. Donc, bien que nous ayons l'intention de débattre de deux modifications importantes, nous appuyons la grande majorité d'entre elles.

L'ETCOF est un organisme comprenant 24 employeurs et associations d'employeurs qui ont à leur service plus de 400 000 salariés répartis dans des entreprises dont les effectifs varient de dizaines de milliers à quelques dizaines seulement. Notre organisme représente donc toute la gamme des employeurs. Par surcroît, plus de 75 p. 100 des travailleurs que nous employons sont syndiqués. Les relations patronales-syndicales n'ont donc pas de secrets pour nous. En fait, l'ETCOF a été formé en vue d'interagir avec le gouvernement au sujet des lois et des règlements qui ont autant d'importance dans nos milieux de travail.

We all have federal jurisdiction in common. It is important for us to point out to this committee that the federal jurisdiction is different from provincial jurisdictions and was created as a result of those differences. Our companies all operate in environments that cross boundaries. We have multiple work sites. We often have multiple bargaining units and multiple relationships with unions, and our companies are often 24-hours-a-day, 7-days-a-week, 365-days-a-year operations. Think of workplaces such as airports, television and radio stations and ports. These are not traditional, factory-type workplaces which might be more commonly associated with provincial jurisdiction. That is important to take into account as we review these amendments.

Finally, in the past decade plus, FETCO has worked with various government agencies and departments to collaborate on various pieces of legislation and regulation that affect us with the sole purpose of ensuring, to the degree possible, that what is legislated and regulated can be enacted in workplaces. We have registered our disappointment with both the Department of Justice and you, through our brief, that there was not more detailed and meaningful consultation on the amendments, particularly the ones that are in contention with us here.

The process was quite truncated. We believe that we could have contributed more to some of the issues that we will be putting before you today in terms of operationalizing the legislation.

The Senate will soon see the product of that collaboration in Bill C-19, which is the follow-up to Bill C-66, the revisions to Part I of the code. FETCO participated for over two years in the consultations surrounding that. That bill comes to you as virtually a consensus between management, labour and government on how that legislation should be changed.

I should like to focus now on the two key areas of the bill with which we have problems. I will begin with the area relating to the definition of "undue hardship".

[Translation]

FETCO members support the duty to accommodate as a social policy and because it makes good business sense.

Case law has defined the duty to accommodate and the criteria used in determining undue hardship. Those criteria include health, safety, cost, disruption of the collective agreement, efficiency of operation, effect on the quality of product or service and undue adverse effect on other employees.

Bill S-5 limits the criteria to three areas: health, safety and cost and fails to include other factors recognized by the Supreme Court of Canada and human rights boards or tribunals.

Le dénominateur commun est que nous sommes tous assujettis à la législation fédérale. Il importe de souligner au comité que la régie fédérale est différente des régies provinciales et que c'est cette différence qui a entraîné la formation de notre organisme. Nos employeurs évoluent tous dans des environnements qui ne s'arrêtent pas aux frontières. Nous comptons plusieurs lieux de travail. Nous comptons souvent plusieurs unités de négociation et des rapports multiples avec les syndicats. Souvent, nos exploitations se déroulent 24 heures sur 24, sept jours par semaine et 365 jours par année. Nous parlons ici de milieux de travail comme des aéroports, des stations de télévision et de radio et des ports. Ce ne sont pas des milieux de travail traditionnels, comme les usines que l'on associe plus couramment aux compétences provinciales. Il est important d'en tenir compte à l'examen des modifications.

Enfin, depuis au moins une décennie, l'ETCOF travaille de concert avec divers ministères et organismes gouvernementaux à divers textes législatifs et réglementaires qui visent ses membres, avec pour seul objectif de faire en sorte que les mesures adoptées sont, dans la mesure du possible, applicables dans les milieux de travail. Nous avons fait savoir au ministère de la Justice et à votre comité, dans notre mémoire, à quel point nous étions déçus de constater que les modifications, particulièrement celles que nous estimons être litigieuses, n'aient pas fait l'objet de consultations plus poussées et sérieuses.

Le processus a été passablement tronqué. Nous estimons que nous aurions pu contribuer davantage à opérationnaliser la loi à l'égard de certains points que nous vous décrirons aujourd'hui.

Le Sénat aura bientôt en main le fruit de cette collaboration, soit le projet de loi C-19 qui fait suite au projet C-66 et qui modifie la partie I du code. L'ETCOF a participé pendant plus de deux ans aux consultations qui ont précédé ce projet de loi, qui représente pour ainsi dire un consensus entre les employeurs, les employés et le gouvernement quant à la façon de modifier la loi.

J'aimerais maintenant m'attarder à deux points importants du projet de loi qui nous posent des problèmes. Le premier concerne la définition de «contrainte excessive».

[Français]

Les membres de l'ETCOF appuient l'obligation d'accommodement en tant que politique sociale et parce qu'il s'agit d'une décision rentable pour leur entreprise.

C'est dans la jurisprudence que se fonde l'obligation d'accommodement et les critères utilisés pour déterminer s'il y a contrainte excessive. Ces critères incluent les domaines de la santé et de la sécurité, les coûts, les modifications de la convention collective, l'efficacité de l'exploitation, les répercussions sur la qualité du service et les effets préjudiciables indus sur les autres membres du personnel.

Le projet de loi S-5 limite ces critères à trois secteurs: la santé, la sécurité et les coûts, et néglige d'inclure d'autres facteurs reconnus par la Cour suprême du Canada et les commissions ou les tribunaux des droits de la personne.

[English]

Our point here is that FETCO companies do accommodate and are regulated in that regard but need a workable regime under which to work. The reality is that we have been working within a regime which has been defined by courts and tribunals. That regime includes recognition of factors such as disruption to collective agreements and other rights of employees and suggests that those things should at least be considered when examining undue hardship.

This is of particular concern to FETCO members. As I mentioned, we often have multiple bargaining agents and multiple bargaining units and a complex array of seniority lists. Our reality is a very complex business working environment with a number of competing interests. We believe that in order for this legislation to be workable it must recognize that.

We are currently managing according to that regime and we believe that changing the regime will result in us having to redefine it at extreme cost to all parties. We are concerned that limiting the criteria to three factors may result in the Human Rights Commission taking the position that these factors are exhaustive. If they are not intended to be exhaustive, we believe the legislation should make that clear.

On pages 7 and 8 of our brief, we have identified to you proposed language which we believe would make the legislation more enabling and not restrictive – that is, “enabling” in the sense that there would be flexibility both for employers, employees, bargaining agents and, ultimately, tribunals, in interpreting accommodation.

Our second concern relates to victimless complaints regarding goods and services. We believe the federal sector is already more permissive than other sectors. In Ontario, for example, there must be an identifiable victim to file a complaint in the context of employment as well as in the context of services. In order to accommodate an individual, the first step required is to define the need or needs of that individual.

The proposed language would allow interest groups to file complaints requiring accommodation of services on an abstract level. Without an identifiable individual, it is very difficult if not impossible to assess the need and appropriateness of the required accommodation and the suitability of the solution.

We are regularly used to making accommodations on a case-by-case basis. Victimless complaints which require service providers to address hypothetical needs on an abstract level will result in unnecessary expenditures of time, energy and money, which must not be diverted away from dealing with real situations in our workplaces. We cannot identify any valid need for this amendment and request that it be eliminated from the amendments to the Human Rights Act.

[Traduction]

L'essentiel à retenir, c'est que les employeurs de l'ETCOF font des accommodements et sont réglementés à cet égard, mais qu'ils ont besoin d'un régime avec lequel ils peuvent vivre. En réalité, nous avons évolué jusqu'ici sous un régime défini par les tribunaux. Il reconnaît entre autres des facteurs comme les dérogations aux conventions collectives et aux autres droits des employés et laisse entendre qu'il faudrait au moins en tenir compte lorsqu'on essaie de décider s'il y a une contrainte excessive.

Ce fait préoccupe particulièrement les membres de l'ETCOF. Comme je l'ai mentionné, nous devons souvent composer avec de multiples agents et unités de négociation et une série complexe de listes d'ancienneté. Nous évoluons dans un contexte de travail commercial très complexe au sein duquel s'opposent plusieurs intérêts. Pour que la présente loi puisse être appliquée, il faut tenir compte de cette réalité.

La gestion se fait actuellement en fonction de ce régime, et nous estimons qu'en le changeant, vous nous obligerez à le redéfinir à un coût extrême pour tous. Nous craignons que le fait de limiter les critères à trois facteurs n'incite peut-être la commission des droits de la personne à ne tenir compte que de ces seuls facteurs. Si ce n'est pas ce qui est envisagé, nous estimons qu'il faudrait le préciser dans le texte de loi.

À la page 9 de notre mémoire, nous proposons un libellé qui rendrait la loi moins restrictive, qui donnerait un peu plus de jeu, en ce sens qu'elle laisserait aux employeurs, aux employés, aux agents de négociation et, en bout de ligne, aux tribunaux, plus de souplesse dans l'interprétation des accommodements.

Notre seconde préoccupation a trait aux plaintes dont il est impossible d'identifier les victimes en ce qui concerne la fourniture de biens et services. Nous estimons que la loi fédérale donne déjà plus de latitude que d'autres codes des droits de la personne. En Ontario, par exemple, il faut que la plainte soit déposée par une personne identifiable, aussi bien dans le contexte de l'emploi que dans celui des services. S'il faut faire des accommodements à l'égard d'une personne, il faut au départ pouvoir définir ses besoins.

Le libellé projeté permettrait à des groupes d'intérêt de déposer des plaintes abstraites exigeant la prise de mesures d'adaptation au titre des services. S'il est impossible d'identifier la victime, il est très difficile, voire impossible, d'évaluer la nécessité et l'opportunité de faire les accommodements requis et de juger de la pertinence de la solution.

Nous sommes régulièrement appelés à faire des accommodements à la pièce. Les plaintes dont il est impossible d'identifier les victimes obligent les fournisseurs de services à se pencher sur des besoins hypothétiques et abstraits, ce qui entraîne des dépenses inutiles de temps, d'énergie et d'argent. Nous préférons les réserver à des situations réelles en milieu de travail. Il nous a été impossible de trouver des faits justifiant le besoin de modifier la loi en ce sens, et nous demandons donc que cette disposition soit retranchée du projet de loi.

From the perspective of the practical implications of the two areas we have identified, if we limit the criteria defining “undue hardship”, we believe we are changing the rules of the game. For us, the rules of the game have been set out in the *Central Alberta Dairy Pool* case and other cases. These rules have been adopted by employers and are the criteria by which we govern ourselves and under which we make our accommodations. I would emphasize that we are making those accommodations on a regular basis.

We do not believe it is in the best interest of government, unions, companies and people with disabilities to have to redefine and re-establish the meaning of those criteria in the limited context in which they are presented. The investment that those parties have already made in defining the system of governance that is now working and workable would be lost by starting that redefinition process over again. We believe the current process has evolved to a point where it is working and understood by all the stakeholders.

In the case of allowing victimless complaints, we believe that large and unnecessary expenditures of time, energy and money would be diverted away from solving real problems and challenges while we are trying to deal with issues in the abstract when we have enough problems to deal with and are used to dealing with those on an individual, case-by-case basis.

In summary, we would propose the following.

[Translation]

Firstly, expand the undue hardship criteria to accurately reflect what has already been established by the Supreme Court of Canada and other human rights tribunals.

Secondly, eliminate any reference to victimless complaints in the area of goods and services until such time as it can be shown that the existing legislation is lacking.

[English]

What we want in the final definition is legislation that enables accommodation and balances the competing interests that exist in our complex workplaces.

The Chairman: Thank you very much for your presentation.

Senator Gigantès: I am not quite sure I understand what you have just told us about complaints. Is it that we should not spend money or time on victims’ complaints? What are you telling me?

Ms Dianne Richards, Manager, Labour Relations, B.C. Maritime Employers Association, Federally Regulated Employers — Transportation and Communication: We are not suggesting that. We are suggesting that we have invested a significant amount of time and energy — through the courts and government — to identify the criteria by which we accommodate individuals in our workplace. We are suggesting that we use those criteria and not funnel them down or force those large criteria that have been established by the courts and the tribunals into the three

Pour ce qui est des deux points soulevés, vus sous l’angle de leurs répercussions concrètes, si les critères définissant la «contrainte excessive» sont limités, nous estimons que les règles du jeu seront changées. Celles que nous avons suivies jusqu’ici avaient été établies dans l’affaire *Central Alberta Dairy Pool* et d’autres cas. Adoptées par les employeurs, elles sont à la base de leurs décisions et des accommodements. Je souligne que nous faisons régulièrement de pareils accommodements.

Nous estimons qu’il n’est pas dans le meilleur intérêt du gouvernement, des syndicats, des employeurs et des personnes handicapées de redéfinir les critères et d’en refaire l’interprétation dans le contexte restreint auquel ils s’appliquent. L’investissement que ces parties ont déjà fait en vue de définir un régime qui fonctionne et qui est applicable serait perdu s’il fallait tout reprendre de la case départ. Nous estimons que le processus actuel a évolué à un point tel qu’il est compris par tous et qu’il donne les résultats recherchés.

Si l’on autorise les plaintes dont il est impossible d’identifier les victimes, nous estimons que l’on détournera inutilement d’importantes ressources en temps, en énergie et en argent des vrais problèmes et des vrais besoins. On s’efforcera de régler des problèmes abstraits, comme s’il n’y avait pas déjà assez de problèmes à régler comme cela, problèmes que nous sommes habitués de traiter au cas par cas.

En résumé, voici ce que nous proposons.

[Français]

Premièrement, d’augmenter le nombre des critères relatifs à la contrainte excessive de manière à respecter ce qui a déjà été établi par la Cour suprême du Canada et d’autres tribunaux des droits de la personne.

Deuxièmement, d’éliminer toute référence aux plaintes dont il est impossible d’identifier la victime en ce qui concerne la fourniture des biens et des services jusqu’à ce qu’il puisse être prouvé que la loi actuelle est insuffisante.

[Traduction]

Ce que nous souhaitons, en fin de compte, c’est une loi qui permette les accommodements et qui mette en équilibre les intérêts opposés qui existent dans nos milieux de travail complexes.

La présidente: Je vous remercie beaucoup de cet exposé.

Le sénateur Gigantès: Je ne suis pas très sûr d’avoir bien compris ce que vous nous avez dit au sujet des plaintes. Est-ce qu’il ne faudrait pas consacrer de temps ou d’argent aux plaintes des victimes? Qu’êtes-vous en train de dire au juste?

Mme Dianne Richards, gestionnaire, Relations de travail, B.C. Maritime Employers Association, Employeurs des transports et communications de régie fédérale: Ce n’est pas ce que nous avons laissé entendre. Nous disons que nous avons investi beaucoup de temps et d’énergie — par l’intermédiaire des tribunaux et du gouvernement — à définir les critères en fonction desquels nous satisfaisons les besoins des personnes qui travaillent chez nous. Il faudrait conserver ces critères plutôt que de les abolir ou de réduire ceux qu’ont établis les tribunaux aux seuls

criteria which we find in Bill S-5, namely, health, safety and cost, and then have to spend additional funds redefining what those criteria mean.

We are not suggesting that we not accommodate individuals, we are saying that we are already accommodating individuals. We want to be able to continue to do so. If the criteria are changed, our fear is that we will again have to spend significant time and energy in front of the courts and the tribunals defining what those three criteria mean.

Senator Gigantès: Are you saying that with the existing criteria — not these three on which you would have to spend time explaining what they mean or defining what they mean — there are no complaints?

Ms Richards: I am not saying that. There are still complaints, but we have an idea of what the rules are in terms of how we accommodate individuals.

Mr. Roger MacDougall, Legal Counsel, Canadian National Railway, Federally Regulated Employers — Transportation and Communication: Perhaps I can help with the discussion.

There is no question that the current legislation and the proposed legislation allows and continues to allow individual complaints to be brought forward. We have absolutely no concern about that. There is also no question that the existing legislation and the proposed Bill S-5 state that victimless complaints can be brought forward by organizations on behalf of unidentified individuals in the workplace.

We take issue with one proposed amendment that goes further. It deals with the ability of organizations, not individuals, to bring complaints in the situation of a provision of services. In other words, if we examine what is happening today with the legislation and what would continue to happen in the case of an employee and an employer, there is a power dynamic between them. It is quite justifiable and reasonable that an individual may be concerned about bringing a complaint forward. Therefore, the existing legislation and the proposed legislation allows organizations to bring complaints on behalf of that individual. We have no problem with that whatsoever.

Where the legislation goes further, though, is that it proposes to allow customers to whom we provide services to bring complaints by organizations as opposed to individuals. The difficulty there is that on the one hand there is no power dynamic. Certainly, there is not the same power dynamic as between an employer and an employee. In order to accommodate those complaints by the customer, it is far more productive to have the actual complaint brought to our attention so that we can take positive steps to accommodate those needs.

Senator Gigantès: We have heard from people who support this new provision that often certain groups of customers and certain types of people feel intimidated or are in awe of the large corporation or of the major bank.

Someone was saying that if you complain and you are alone, you are likely to meet not with the bank manager but with a security guard who will show you to the door. Hence, the

trois critères prévus dans le projet de loi S-5, soit la santé, la sécurité et le coût, puis d'avoir à dépenser des montants additionnels pour en interpréter à nouveau le sens.

Nous ne disons pas qu'il ne faut pas satisfaire aux besoins des personnes. Au contraire, puisque nous le faisons déjà! Nous voulons pouvoir continuer de le faire. Si les critères sont modifiés, nous craignons qu'il ne faille encore investir beaucoup de temps et d'énergie à les faire définir par les tribunaux.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous en train de dire que, dans le cadre des trois critères existants — Thank you, pas les trois qu'il faudrait définir —, il n'y a pas de plainte?

Mme Richards: Non, ce n'est pas ce que je dis. Il y a encore des plaintes, mais nous avons une idée des règles à suivre pour satisfaire aux besoins des personnes.

M. Roger MacDougall, conseiller juridique, Chemins de fer nationaux du Canada, Employeurs des transports et communications de régie fédérale: Je puis peut-être faire une petite contribution.

La loi actuelle et la loi projetée permettent indubitablement et continuent de permettre le dépôt de plaintes individuelles. Cela ne nous préoccupe pas du tout. Il est aussi vrai que la loi actuelle et la loi projetée prévoient que des organismes peuvent, au nom d'employés non identifiés, déposer des plaintes dont il est impossible d'identifier les victimes.

Nous sommes opposés à une modification projetée qui va encore plus loin. C'est celle qui permet à des organismes, non pas à des particuliers, de déposer des plaintes en matière de fourniture de services. En d'autres mots, sous le régime de la loi actuelle, il existe une dynamique entre l'employé et l'employeur. Il est tout à fait justifiable et raisonnable qu'une personne puisse hésiter à déposer une plainte. Par conséquent, la loi actuelle tout comme la loi projetée permettent à des organismes de déposer des plaintes au nom de cette personne. Cela ne nous pose pas de problème.

Par contre, la loi va plus loin, en ce sens qu'elle propose de permettre aux clients auxquels nous fournissons des services de faire déposer des plaintes par des organismes les représentant. La dynamique est alors faussée. Il ne s'agit certes pas de la même dynamique qu'entre l'employeur et l'employé. Pour que nous donnions suite aux plaintes du client, il est beaucoup plus utile de porter la plainte réelle à notre attention, de sorte que nous puissions y donner suite.

Le sénateur Gigantès: Nous avons entendu des témoins qui appuyaient cette nouvelle disposition. Selon eux, souvent, certains groupes de clients ou certains genres de personnes sont intimidés par les grandes sociétés ou les grandes banques ou les craignent.

Quelqu'un a dit que, si l'on se plaint et que l'on est seul, on ne rencontrera probablement pas le directeur de la succursale, mais bien un garde de sécurité qui nous montrera la porte. D'où la

provision that we are talking about is one that would allow you to go en masse.

If a large group representing many people complains, it is likely to be heard a little better than, say, a young woman from a visible minority with little children in tow and maybe a speech impediment.

They tried to do this to me at Price Club. Of course, I did not say I was a senator. There was a poor, little old man with his grandchild, and they were pushing me around only this past weekend. I know how to handle such situations, but there are people who do not.

Mr. Smith: I do not know what the other representations were, but our experience as it relates to customers in those circumstances is that clearly it is not good business if the result is the one you have described. If an individual is intimidated by airline personnel and chooses, therefore, to fly with another airline, it simply is not good business.

Our concern is at the level of being able to get our hands around exactly what the issue is. Our experience has been that these issues are difficult enough to deal with when they are tangible and real and that they get more difficult to deal with when they are in the abstract. We have enough issues to deal with tangibly and upon which to properly focus our attention. Frankly, we are concerned about the prospect of a ghost out there that we will not be able to deal with tangibly in terms of the specific needs of the individual.

Senator Gigantès: Let us leave aside the mother corporation you represent, and let us stick with banks.

Let us say the person who is complaining is someone the bank would rather not have as a client, or someone whose social security cheque the bank does not want to cash because that person does not have an account. The bank does not know whether the cheque is genuine, and it would rather not have that person on its premises. Let us say that this person is a visible minority woman with a couple of children in tow and does not have a good command of the language. We have had people tell us there are actual cases where such a person is introduced to the commissionaire and she is shown the door. She does not speak to the bank manager.

Mr. Smith: It should be made clear that the banks are not amongst our member companies. For me to answer that question on behalf of a bank or banks would be unfair. I believe representatives of the banks will be making an appearance here.

The Chairman: We will be hearing from representatives of the banks next week.

Senator Gigantès: May we talk about airlines and about how they oversell? I have found myself being repeatedly told, "Sorry, you have a ticket, but there is no room on the plane because we are oversold." I will stay around. What do I care? I will miss a political appointment. However, suppose this is someone who is used to being hassled and does not like it. Airlines do that all the time, and you know it.

disposition dont il est question et qui permettrait de déposer une plainte collective.

Si un groupe important représentant de nombreux membres se plaint, il est probable qu'on lui prêtera une oreille un peu plus attentive qu'à, par exemple, la jeune femme d'une minorité visible ayant à sa traîne de jeunes enfants et ayant peut-être un trouble de la parole.

C'est ce qu'on a essayé de me faire subir au lub Price, la fin de semaine dernière. Bien sûr, je n'ai pas dit que j'étais sénateur. Je n'étais qu'un pauvre petit vieillard accompagné de son petit-fils. On essayait de me marcher sur les pieds. Je sais comment m'y prendre dans pareilles situations, mais beaucoup d'autres ne le savent pas.

M. Smith: Je ne sais pas ce que les autres groupes ont dit, mais d'après notre expérience, cette façon d'agir ne peut que nuire à l'entreprise. Si une personne se sent intimidée par les agents de bord et décide de voyager avec une autre compagnie aérienne, ce n'est tout simplement pas bon pour l'entreprise.

Ce que nous voulons, c'est nous attaquer à la source du problème. Les plaintes sont déjà assez difficiles à régler lorsqu'elles sont concrètes et réelles. Les choses se compliquent lorsqu'il agit de plaintes abstraites. Nous avons déjà assez de plaintes concrètes sur lesquelles nous pencher. Ce que nous craignons, c'est d'être confrontés à un problème que nous ne pourrions régler de façon concrète au moyen de mesures d'adaptation.

Le sénateur Gigantès: Laissons de côté la société mère que vous représentez, et restons avec les banques.

Supposons que le plaignant est une personne dont la banque préférerait ne pas avoir comme cliente ou dont la banque ne veut encaisser le chèque de sécurité sociale parce que cette personne n'a pas de compte bancaire. La banque ne sait pas si le chèque est bon, et elle préférerait que cette personne quitte les lieux. Supposons qu'il s'agit ici d'une femme appartenant à un groupe minoritaire visible, qui est accompagnée de deux enfants et qui ne maîtrise pas bien la langue. D'après ce que certains témoins nous ont dit, cette femme va être dirigée vers le commissaire, qui va lui montrer la porte. Elle n'aura pas l'occasion de rencontrer le directeur de banque.

M. Smith: Je tiens à préciser que les banques ne figurent pas parmi nos sociétés membres. Il serait injuste de ma part de répondre à cette question au nom des banques. Je crois comprendre que les représentants des banques vont comparaître devant le comité.

La présidente: Nous allons avoir l'occasion de les entendre la semaine prochaine.

Le sénateur Gigantès: Pouvons-nous parler des compagnies aériennes et des surréservations qu'elles font? Je me suis fait dire à maintes reprises: «Nous sommes désolés, vous avez un billet, mais il n'y a pas de place à bord de l'avion parce que nous avons fait trop de réservations.» Qu'est-ce que je fais dans ces cas-là? J'attends. Je vais rater une réunion, et puis après? Toutefois, supposons que cela arrive à une personne qui a l'habitude de se

Mr. Smith: I am afraid that we have a slightly different perspective.

The airlines represented here have made many strides in the direction of accommodating individual needs. That is exactly our point — namely, needs are individual. If someone is in a wheelchair, requires access to an airplane and perhaps lives in a remote community that is served by a particular type of aircraft that makes their accommodation difficult, the airlines are used to dealing with those situations on a “one of a kind” basis. They do their best to accommodate the needs of Ms Jones or Mr. Smith.

For a group, en masse, to identify an issue with the airlines, in this particular case, being able to deal with the individual circumstance, it would be very difficult for the airlines to deal with what they are used to dealing with one on one.

Senator Gigantès: When you overbook, do you consider the individual needs of the people you have bumped? For example, a person may have a job interview the next day and they may be late for it or miss it as a result of the airline overbooking.

The Chairman: Senator Gigantès, perhaps you are posing hypothetical questions.

Senator Gigantès: No, I am not. They are real. I have a young relative to whom this was done.

Senator Cogger: It is another victim who complained.

The Chairman: The group that appeared before us was the National Capital Alliance on Race Relations, and they spoke specifically about this victimless amendment. They said it was critical to address poisoned employment environments where the victim either cannot or will not come forward. As well, it will allow someone other than the victim to complain on their behalf. I should like to hear your reaction to that.

Ms Richards: In that regard, the legislation already allows for victimless complaints when it comes to employment. That is already in the legislation. The amendment specifically addresses victimless complaints with regard to goods and services.

We fully support victimless complaints when it comes to employment situations because of the power dynamics between an employer, an employee or a future employee, someone applying for a particular job at a particularly company.

The Chairman: You are already dealing with victimless complaints, in effect.

Ms Richards: In employment situations, yes.

Senator Gigantès: Not with customers.

faire harceler et qui n'aime pas ça. Les compagnies aériennes le font tout le temps, et vous le savez.

M. Smith: Nous ne sommes pas exactement du même avis.

Les compagnies aériennes ici présentes ont fait beaucoup de progrès au chapitre des mesures d'adaptation pour répondre aux besoins des particuliers. Et c'est exactement là où nous voulons en venir — chaque personne a des besoins qui lui sont particuliers. Prenons l'exemple de la personne en chaise roulante qui doit prendre l'avion, mais qui vit dans une localité éloignée desservie par un type d'avion difficilement adaptable. Les compagnies aériennes l'ont l'habitude de régler ce genre de problème au «cas par cas». Elles font de leur mieux pour répondre aux besoins particuliers des gens.

Si un groupe décidait de déposer collectivement une plainte contre des compagnies aériennes, celles-ci auraient beaucoup de difficulté à réagir parce qu'elles sont habituées à régler les problèmes au cas par cas.

Le sénateur Gigantès: Lorsque vous faites de la surréservation, est-ce que vous tenez compte des besoins de la personne que vous venez de déloger? Par exemple, il se peut que cette personne ait une entrevue le lendemain, qu'elle arrive en retard ou qu'elle la rate parce que la compagnie a accepté un trop grand nombre de réservations.

La présidente: Sénateur Gigantès, vous posez des questions hypothétiques.

Le sénateur Gigantès: Non. Ce sont des situations réelles. J'ai un jeune parent qui a vécu cette situation.

Le sénateur Cogger: C'est une autre victime qui a porté plainte.

La présidente: L'Alliance de la capitale nationale sur les relations inter-raciales, quand elle a comparu devant le comité, a parlé de cet amendement. Elle a dit qu'il faut absolument s'attaquer aux lieux de travail où l'atmosphère est empoisonnée et où la victime ne peut s'identifier ou refuse de le faire. Cet amendement permettra à une personne autre que la victime de porter plainte en son nom. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mme Richards: La loi permet déjà le dépôt de plaintes dans le contexte de l'emploi par des personnes non identifiées. Ces dispositions existent déjà dans la loi. L'amendement englobe les plaintes déposées par des victimes non identifiées dans le contexte des services.

Nous sommes en faveur de l'idée de déposer des plaintes abstraites dans le contexte de l'emploi en raison de la dynamique qui existe entre l'employeur, l'employé ou l'employé éventuel, soit celui qui va poser sa candidature pour un poste dans une entreprise.

La présidente: Vous traitez déjà les plaintes dont la victime n'est pas identifiable.

Mme Richards: Dans le contexte de l'emploi, oui.

Le sénateur Gigantès: Pas celles qui sont déposées par les clients.

The Chairman: Not with customers, but with their employees.

You were right, Senator Gigantès, your question was relevant.

Senator Jessiman: Did your group appear before the House of Commons committee on this bill?

Ms Richards: The bill never made it to committee. It was given first reading.

Senator Jessiman: It was never sent to committee?

Ms Richards: No.

The Chairman: This bill was introduced in the Senate.

Senator Jessiman: I understand.

Mr. Smith: It is a unique procedure for us as well.

Senator Cogger: I read your brief, and I have two points I should like you to address.

I tend to agree with respect to victimless complaints. As a matter of principle, it is not right to race over to the courts or to the tribunals to seek a ruling in the abstract.

When Senator Kinsella was with us at a previous meeting, he raised the idea of advance rulings, which are apparently available in other legislation. I do not suggest that advance rulings would be the flip side of the coin to victimless complaints, but on the other hand, an advance ruling is perhaps the next best thing.

Could you live with the idea of advance rulings? Would you prefer that to this approach?

Mr. MacDougall: Not at all. The concept of advance ruling that Senator Kinsella was referring to comes out of the New Brunswick act. There is a specific feature of that act allowing someone to go before a commission or a tribunal to seek an advance ruling on whether something is a BFOR, or a bona fide occupational requirement. We would be very intrigued and very supportive of that. We have not had much discussion among FETCO members about that, but it is certainly not something we find in the existing legislation or in Bill S-5.

I should like to follow up on one point that flows from that, a point Senator Kinsella raised regarding a BFOR, a bona fide occupational requirement. The concept is that if something is a requirement of the job, if it is truly bona fide and one cannot get around that, then in limited circumstances it might be all right not to take steps to make accommodation. The current legislation has that concept embedded in it. Bill S-5 takes us significantly away from that and, we would suggest, eliminates the BFOR concept. The proposed legislation states that the only time that one gets to a BFOR is after you have reasonably accommodated to the point of undue hardship; therefore, you have either accommodated or you cannot accommodate. In that case, the concept of bona fide occupational requirement goes out the window.

Senator Cogger: Concerning the criteria against which undue hardship is assessed or evaluated, when Madam Falardeau-Ramsay testified before us, I asked her the question and she indicated that she would go for your plan B, the second option to which you referred, whereby if a long list of factors is seen as

La présidente: Pas celles qui sont déposées par les clients, mais par les employés.

Vous avez raison, sénateur Gigantès, votre question était pertinente.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que votre groupe a comparu devant le comité de la Chambre qui a examiné ce projet de loi?

Mme Richards: Le projet de loi n'a jamais été examiné par le comité. Il a franchi l'étape de la première lecture.

Le sénateur Jessiman: Il n'a jamais été envoyé au comité?

Mme Richards: Non.

La présidente: Il a été déposé au Sénat.

Le sénateur Jessiman: Je comprends.

M. Smith: C'est une première pour nous aussi.

Le sénateur Cogger: J'ai lu votre mémoire et il y a deux points que j'aimerais aborder avec vous.

J'ai tendance à penser comme vous pour ce qui est des plaintes dont la victime n'est pas identifiable. En fait, il est injuste de demander aux cours de justice ou aux tribunaux de rendre un jugement sur des plaintes abstraites.

Le sénateur Kinsella, qui a assisté à la dernière réunion, a soulevé la question des décisions rendues d'avance, mécanisme qui est déjà prévu dans d'autres lois. Je ne dis pas que ces décisions sont la contrepartie des plaintes abstraites, mais elles constituent peut-être la meilleure solution qui existe.

Est-ce que une approche que vous préconisez? Est-ce que vous préféreriez cette formule à celle-ci?

M. MacDougall: Absolument pas. Le mécanisme auquel le sénateur Kinsella faisait allusion découle de la loi du Nouveau-Brunswick, qui précise qu'une personne peut s'adresser à une commission ou à un tribunal dans le but de déterminer, par anticipation, si une exigence professionnelle est justifiée ou non. C'est une formule que nous serions prêts à envisager. Nous n'avons pas vraiment discuté de cette question avec les membres de l'ETCOF, mais c'est un concept qui ne figure pas dans la loi actuelle ou dans le projet de loi S-5.

J'aimerais ajouter quelque chose au point que le sénateur Kinsella a soulevé concernant les exigences professionnelles justifiées. Si l'exigence professionnelle est justifiée et incontournable, il ne sera peut-être pas nécessaire, dans des cas bien précis, de prendre des mesures d'adaptation. Cette modalité est prévue par la loi actuelle. Le projet de loi S-5 s'écarte de ce principe et, en fait, l'élimine. Il dispose qu'on peut uniquement invoquer que les exigences professionnelles sont justifiées si l'on démontre que les mesures d'adaptation qui doivent être prises constituent une contrainte excessive. Alors, soit vous avez pris des mesures d'adaptation, soit vous ne pouvez pas en prendre. Dans ce cas, le concept des exigences professionnelles justifiées n'est pas applicable.

Le sénateur Cogger: Concernant les critères qui permettent de déterminer s'il y a une contrainte excessive ou non, lorsque Mme Falardeau-Ramsay a comparu devant le comité, elle a déclaré qu'elle opterait pour le plan B, la deuxième option que vous avez mentionnée, à savoir que, dans l'éventualité où une

undesirable, FETCO proposes that the concept of undue hardship remain undefined.

In other words, when asked, Ms Falardeau-Ramsay thought it was better to stick with the words "undue hardship" and strike out "with respect to health", et cetera.

Ms Falardeau-Ramsay's suggestion arose as a result of the fact that amongst other things it was discovered that, for instance, architectural or heritage considerations with certain buildings were taken into consideration because one could always fit them in under the criterion of cost. I do not disagree with the idea. I would sooner strike out those things. Were you aware that Madam Falardeau-Ramsay had made this suggestion?

Mr. MacDougall: Yes. I believe Professor Jackman suggested something similar with respect to at least one of the three criteria.

We would agree with that. The Supreme Court has spent literally decades defining what criteria should be applied in appropriate circumstances. Those criteria may be used in certain situations and perhaps only a small subset of them may be used in another situation, but the key is that at least they are there and available for consideration by the judicial body or quasi-judicial body charged with making a determination. Without that flexibility, we are faced with attempting to force-fit those other issues, which are real and substantial, into the three criteria. In our view, that is far less valuable to all parties than to go with the definitions that the Supreme Court has laid out after much consideration.

We would agree that we could take out the last five words in clause 10(2) of the bill.

The Chairman: Before we proceed, for the non-lawyers on the committee, would you explain "BFOR" again for us. Mr. MacDougall, it is obvious that you are a lawyer.

Mr. MacDougall: I was an engineer in my prior profession.

The Supreme Court has struggled with the bona fide occupational requirement for a good number of years. Rather than dealing with it just as a concept, I will give you some concrete examples. That may help.

The wearing of a hard hat may be a job requirement for safety reasons but it may conflict with the wearing of religious headgear. The courts have analyzed that particular case in terms of whether or not it qualifies as a bona fide occupational requirement. In other words, is it really necessary for the job that someone must wear a hard hat? Those are the interests that they balance: Namely, religion versus whether it is a necessary component of the job in order to do the job.

Senator Gigantès: You mean in order to do the job safely?

Mr. MacDougall: Yes. Does that explanation help?

Senator Gigantès: Yes, thank you. You should have said it that way the first time.

longue liste de facteurs ne paraîtrait pas souhaitable, l'ETCOF propose que la notion de contrainte excessive ne soit pas définie.

Autrement dit, lorsqu'on lui a posé la question, Mme Falardeau-Ramsay a dit qu'il était préférable de garder les mots «contrainte excessive» et de supprimer les mots «en matière de santé», ainsi de suite.

La suggestion de Mme Falardeau-Ramsay découle du fait que l'on a constaté, entre autres, que la valeur architecturale ou patrimoniale, par exemple, de certains édifices était prise en compte parce que ce facteur pouvait toujours tomber sous le coup du critère des coûts. Je ne suis pas contre l'idée. Je préférerais supprimer ces mots. Avez-vous eu connaissance de la suggestion qu'a faite Mme Falardeau-Ramsay?

M. MacDougall: Je crois que M. Jackman a proposé quelque chose de similaire pour au moins un des trois critères.

Nous serions d'accord avec cette proposition. La Cour suprême a passé des décennies à définir les critères qui devraient être appliqués dans des circonstances précises. Ces critères peuvent être appliqués dans certains cas, et seulement certains peuvent l'être dans d'autres. Mais ce qui importe, c'est que l'organe judiciaire ou quasi-judiciaire chargé de prendre une décision pourra les prendre en compte. Sans cette souplesse, nous serions obligés d'assujettir toutes les autres mesures d'adaptation, qui sont réelles et imposantes, à ces trois critères. À notre avis, il est beaucoup plus préférable, pour toutes les parties, de s'en tenir aux définitions que la Cour suprême a établies après mûre réflexion.

Nous pourrions supprimer les neuf derniers mots du paragraphe 10(2) du projet de loi.

La présidente: Avant d'aller plus loin, pourriez-vous expliquer encore une fois aux membres du comité qui ne sont pas avocats ce que veut dire l'expression «exigence professionnelle justifiée». M. MacDougall, il est évident que vous êtes un avocat.

M. MacDougall: J'étais ingénieur avant cela.

La Cour suprême a essayé, pendant plusieurs années, de définir ce concept. Au lieu de vous l'expliquer, je vais vous donner quelques exemples concrets. Cela pourrait vous être utile.

Le port d'un casque protecteur peut constituer une exigence professionnelle pour des raisons de sécurité, sauf qu'elle peut aller à l'encontre de certains principes religieux. Les tribunaux ont essayé de déterminer si le port d'un casque constitue ou non une exigence professionnelle justifiée. Autrement dit, est-ce que ce travail exige vraiment le port d'un casque protecteur? Il faut considérer, d'une part, le respect des principes religieux et, d'autre part, la nécessité de porter un casque protecteur à des fins professionnelles.

Le sénateur Gigantès: Vous voulez dire pour effectuer le travail en toute sécurité?

M. MacDougall: Oui. Est-ce que ces explications vous aident?

Le sénateur Gigantès: Oui, merci. C'est ce que vous auriez dû dire la première fois.

Senator Doyle: I am still on word definitions. I went through all of this and I cannot find a definition of "victimless".

The Chairman: Would you care to explain your version of what "victimless" means?

Senator Doyle: You may each have one.

Ms Richards: I understand "victimless" to mean that there is not a particular identifiable person. The complaint may be brought on behalf of a group of individuals by an organization. What we talk about when we have a victim, as opposed to "victimless", we would have an actual person that we could sit down and talk to. If we have person who says that they need a certain accommodation, we know exactly what that person's needs are and we will sit down with that person and reach an accommodation that works for that individual and with which he or she will be happy. When you have a victimless situation, it is in the abstract. In a hypothetical situation, we are unable to sit down with a particular individual and ask, "What works best for you?" We find that things work much better for the person who needs an accommodation if we can sit down with a person, an identifiable victim, if you will, and address his or her needs.

Senator Doyle: Could you not call that a group complaint or something like that? It seems to me a human rights code is an odd place to be dealing with a victimless situation. You can say there are victims but they are a large group and we are not dealing with a specific one, but to say "victimless", perhaps even to Senator Gigantès, means there is no victim.

Ms Richards: That is not what we are saying.

The Chairman: I believe that what would be meant is that there may be a complaint laid that some particular company is discriminating against black people. In that case, there is no one, single victim, but they are certainly identifiable.

Mr. MacDougall: We would agree that the nomenclature may not be the most appropriate, however, if we look at clause 23(2) of the bill, it covers the situation where no particular individual is identifiable as a victim. That is where the words come from in our presentation. We agree that there may be more appropriate words to use in the drafting of the legislation.

Senator Cogger: I wish to talk to you as a lawyer. Under that specific paragraph in which no particular person is identifiable as the victim, am I right in thinking that there may not be a victim at all?

Mr. MacDougall: That is exactly correct.

Senator Doyle: However, there may be.

Senator Cogger: There may well not be. How can you prove that there is?

Senator Doyle: If you are dealing with people who are black and you insult them, that is racial discrimination. They may not be

Le sénateur Doyle: J'aimerais revenir aux définitions. J'ai examiné tout le projet de loi et je n'ai pas réussi à trouver la définition de «victime non identifiable».

La présidente: Pouvez-vous nous dire ce que vous entendez par cela?

Le sénateur Doyle: Vous avez peut-être tous les deux une interprétation différente.

Mme Richards: L'expression «victime non identifiable» signifie qu'il n'y a pas de victime précise qui soit identifiable. La plainte peut être déposée par un organisme au nom d'un groupe. Pour nous, une victime, par opposition à une «victime non identifiable», c'est une personne à qui vous pouvez parler. Si une personne nous dit qu'elle a des besoins particuliers, nous pouvons nous asseoir avec elle et trouver les mesures d'adaptation qui sauront la satisfaire. Lorsqu'une victime n'est pas identifiable, la plainte est abstraite. Nous ne pouvons pas nous asseoir avec la personne et lui demander: «Quelles sont les mesures d'adaptation qui vous conviendraient?» Les intérêts de la personne qui a des besoins particuliers sont mieux servis lorsque nous pouvons nous asseoir avec elle, avec la victime identifiable si vous voulez, et discuter ensemble des mesures d'adaptation qui doivent être prises.

Le sénateur Doyle: Ne pourriez-vous pas appeler cela une plainte collective ou quelque chose de ce genre? Je trouve bizarre qu'on traite de cette question dans un code sur les droits de la personne. Vous pouvez dire qu'il y a des victimes, mais il s'agit de groupes de victimes, pas d'une victime en particulier. Le fait d'avoir des «victimes non identifiables» signifie, même pour le sénateur Gigantès, qu'il n'y a pas de victimes.

Mme Richards: Ce n'est pas ce que nous disons.

Le président: Ce que nous voulons dire, c'est qu'une plainte peut être déposée contre une compagnie qui se montre discriminatoire envers les personnes de race noire. Dans ce cas-là, il n'y a pas seule une victime, sauf que les victimes sont certainement identifiables.

M. MacDougall: Le libellé n'est peut-être pas le meilleur, mais si vous jetez un coup d'oeil sur le paragraphe 23(2) du projet de loi, vous allez constater qu'il englobe des situations où la victime ne peut être identifiée. Nous nous sommes inspirés de ce libellé dans notre mémoire. Il est vrai qu'on aurait peut-être pu choisir des termes plus appropriés.

Le sénateur Cogger: J'aimerais vous poser une question en tant qu'avocat. Si cette disposition précise qu'aucune personne en particulier ne peut être identifiée comme victime, ai-je raison de dire qu'il se peut qu'il n'y ait pas de victime du tout?

M. MacDougall: Oui.

Le sénateur Doyle: Il pourrait toutefois y en avoir.

Le sénateur Cogger: Oui. Mais comment le prouver?

Le sénateur Doyle: Lorsqu'on lance des insultes à des gens de race noire, on appelle cela de la discrimination raciale. Ce n'est

able to say that it was a specific person but that a number of them were badly treated. That is not victimless.

If someone takes off their clothes and streaks, there may not be a victim that you can cite. However, you know what they have done, they have committed exposure, perhaps even indecent exposure. I think the law looks to me an ass when you have a victimless situation in the midst of a human rights bill. I am being a bit stuffy about this because it is usually the other way around. I am not being specific enough when I talk about other crimes.

The Chairman: I believe that this type of discrimination is already illegal as far as employment is concerned. However, this particular bill would make that applicable to the provision of services.

Mr. Smith: That is right.

Senator Gigantès: I will give you a specific case not exactly in your field but one which will illustrate what I am thinking about.

A former assistant of mine went to another city to teach. She was on probation for one year. The head of the particular department in which she was teaching asked to have sexual relations with her. She refused. He did not sign papers stating that she was adequate and she went to another school where she is now. I asked her why she did not complain to the Human Rights Commission and she said, "No other school would have hired me because I would have been identified as a trouble-maker."

I will give you another situation. Suppose you have a company that is downsizing. Would one dare to be identified as a complainer in such a company? Will you be among the first on the list of downsizeds? Perhaps in that situation you would want to have some sort of group that argues your case without identifying you.

The wording you read to us did not say that there is not necessarily a victim. What we are talking about is there not being an identified victim. There are some victims who do not want to be identified.

Ms Richards: We agree with you on that point. The legislation already ensures that in employment situations the victim does not have to come forward by himself or herself. They can be represented by an organization. We do not have to have an identifiable person in an employment situation to file a complaint.

Bill S-5 deals only with goods and services. In the existing act, there has to be an identifiable victim. That is where the change is. We agree with the existing legislation when it comes to employment. Our concern is with the goods and services part of it.

Senator Gigantès: We come back to the banks, or to being bumped off an airplane.

Senator Lewis: I wish to deal with your observations on the criteria concerning "undue hardship".

pas une personne en particulier qui a été insultée, mais plusieurs d'entre elles. On ne peut pas parler dans ce cas-là de victimes non identifiables.

Si quelqu'un enlève ses vêtements et se met à courir tout nu, vous ne serez pas en mesure d'identifier une victime en particulier. Toutefois, vous savez que cette personne a commis un outrage, peut-être un outrage à la pudeur. Je trouve ridicule qu'on parle de plaintes abstraites dans un projet de loi sur les droits de la personne. Si j'insiste là-dessus, c'est parce que, habituellement, je n'ai pas tendance à le faire quand il est question d'autres types de crime.

La présidente: Je pense que cette forme de discrimination est déjà jugée illicite dans le contexte de l'emploi. Toutefois, ce projet de loi permettrait le dépôt de plaintes dans le contexte des services.

M. Smith: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Je vais vous donner un exemple qui ne relève peut-être pas de votre domaine, mais qui va vous illustrer ce que j'essaie de dire.

Une de mes anciennes adjointes a obtenu un poste d'enseignante dans une autre ville. Elle a effectué un stage d'un an. Le directeur du département voulait avoir des relations sexuelles avec elle. Elle a refusé. Il a refusé de signer les documents attestant qu'elle possédait les aptitudes requises pour le poste, et elle est allée enseigner dans une autre école. Je lui ai demandé pourquoi elle n'a pas porté plainte à la Commission des droits de la personne. Elle m'a répondu: «Aucune autre école ne m'aurait embauchée, parce que j'aurais été perçue comme un fauteur de troubles.»

Je vais vous donner un autre exemple. Supposons qu'une entreprise décide de réduire ses effectifs. Voudriez-vous être perçue, au sein de l'entreprise, comme une personne qui ne cesse de se plaindre? Allez-vous figurer en tête de liste des personnes qui vont être renvoyées? Vous voudriez peut-être, dans ce cas-là, qu'un groupe défende vos intérêts à votre place.

Le libellé que vous nous avez lu ne dit pas qu'il n'y a pas nécessairement de victime. Il parle d'une victime qui n'est pas identifiable. Il y a des victimes qui ne veulent pas être identifiées.

Mme Richards: Nous sommes d'accord avec vous sur ce point. La loi prévoit déjà que, dans le contexte de l'emploi, la victime n'a pas à s'identifier. Elle pourrait être représentée par un organisme. Il n'est pas nécessaire que la personne qui dépose une plainte dans le contexte de l'emploi s'identifie.

Le projet de loi S-5 traite uniquement des produits et services. Dans la loi actuelle, il faut qu'une victime puisse être identifiée. C'est là la différence. Nous sommes d'accord avec la loi actuelle en ce qui concerne l'emploi. Ce qui nous inquiète, c'est la partie relative aux produits et services.

Le sénateur Gigantès: Nous en revenons aux banques ou aux passagers refoulés.

Le sénateur Lewis: J'aimerais m'attarder sur vos observations à propos des critères relatifs à la «contrainte excessive».

I notice in your brief that you make a suggestion as to how the wording could be changed in clause 10 of the bill.

As an alternative, and rather than having a long list of potential factors, you propose that the concept of undue hardship remain undefined so that the criteria developed by human rights tribunals and the courts continue to apply.

Looking at clause 10 of the bill and referring to clause 15(2), what would you do? Would you take out the last five words of that paragraph?

Ms Lorette Glasheen, Manager, Employment Equity, Canadian Pacific Railway, Federally Regulated Employers — Transportation and Communication: Exactly.

Senator Lewis: How is it now?

Mr. MacDougall: As it stands today, the legislation does not deal with issues of either reasonable accommodation or undue hardship. Those were concepts brought in by the courts in applying the legislation as it stands today. It is totally blank in those areas.

Senator Lewis: It strikes me that we would never be able to define absolutely the concept of undue hardship. It might be better to leave it to the courts.

Mr. Smith: The point we have been trying to make is that there has been an evolving body of law, jurisprudence and practice surrounding this which the parties are generally beginning to understand and work with and within which current accommodation occurs. To disrupt what has evolved to that point is, in a certain sense, to start all over in an area in which we think significant progress has been made.

Ms Glasheen: If you take the circumstances of people with disabilities alone in terms of accommodations and changes made, under the current framework over the last seven years there has been significant improvement. The incidence of people with disabilities as a proportion of new hires has more than doubled. This is in a period, as Senator Gigantès mentioned, when downsizing has occurred. As a proportion of total employment, the percentage has gone up over 70 per cent.

Keep in mind that those are official statistics that are underreported. There are definitional controversies surrounding them. There has been significant downsizing going on. The bar has been raised just within the last year and to take effect within the last month under the new employment equity legislation. With respect to employers being subject to audit by the Human Rights Commission, employers are already subject to audit by the commission with respect to human rights compliance.

In our estimation, we have a workable system that is evolving and starting to bear fruit. Increasingly, we think it has potential for the future, despite very difficult challenges that employers are facing in the marketplace.

Our concern is that if it is not broken, then why fix it?

Senator Lewis: I take it that your concern is with the addition of the words "health, safety and costs" and you do not know how those might be interpreted.

Je remarque dans votre mémoire que vous proposez une façon de modifier le libellé de l'article 10 du projet de loi.

Vous proposez, au lieu d'une longue liste de facteurs éventuels, que le concept de «contrainte excessive» demeure non défini de façon que les critères fixés par les tribunaux et les cours des droits de la personne continuent de s'appliquer.

Si l'on examine l'article 10 du projet de loi qui renvoie au paragraphe 15(2), que feriez-vous? Supprimeriez-vous les cinq derniers mots de ce paragraphe?

Mme Lorette Glasheen, chef, Équité en matière d'emploi, Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique, Employeurs des transports et communications de régie fédérale: Exactement.

Le sénateur Lewis: Que prévoit la loi actuelle?

M. MacDougall: Sous son libellé actuel, la loi ne prévoit ni accommodement raisonnable ni contrainte excessive. Ce sont des concepts introduits par les tribunaux pour la mise en application de la loi telle qu'elle se présente aujourd'hui. Elle n'en fait absolument aucune mention.

Le sénateur Lewis: Ce qui me frappe, c'est que nous ne serons jamais en mesure de définir absolument le concept de contrainte excessive. Il vaudrait donc mieux s'en remettre aux tribunaux.

M. Smith: Ce que nous essayons de dire, c'est qu'en général, les personnes intéressées commencent à comprendre que l'ensemble du droit, la jurisprudence et la pratique du droit ont évolué et renferment ce concept d'accommodement. Perturber ce qui s'est produit jusqu'à aujourd'hui équivaldrait, dans un certain sens, à recommencer à zéro, alors que selon nous, des progrès importants ont été réalisés.

Mme Glasheen: Il suffit d'examiner la situation des personnes handicapées en matière d'accommodements et de changements dans le contexte des sept dernières années pour s'apercevoir que les progrès réalisés sont importants. Le pourcentage des personnes handicapées qui font l'objet de nouvelles embauches a plus que doublé. Comme l'a dit le sénateur Gigantès, cela s'est produit au cours d'une période de réduction d'effectifs. Par rapport à l'emploi total, ce pourcentage a augmenté de plus de 70 p. 100.

N'oubliez pas qu'il s'agit de statistiques officielles dont on ne parle pas trop à cause de controverses à propos des définitions. La réduction des effectifs a été importante. Au cours de l'année, la situation s'est améliorée grâce à la mise en vigueur le mois dernier de la nouvelle Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Commission des droits de la personne vérifie déjà si les employeurs visés respectent les droits de la personne.

D'après nous, le système fonctionne bien et commence à porter fruit. Nous pensons qu'il est de plus en plus prometteur pour l'avenir, malgré les problèmes difficiles auxquels les employeurs sont confrontés sur le marché.

Selon nous, si tout marche bien, pourquoi intervenir?

Le sénateur Lewis: Si je comprends bien, vous vous inquiétez au sujet des mots «en matière de coûts, de santé et de sécurité», car vous ne savez pas comment ils pourraient être interprétés.

Ms Glasheen: Furthermore, we have a complex array of criteria that those three do not cover. One of our concerns is impact on co-workers. If we are discussing an accommodation arrangement in the workplace with one person requiring such an accommodation, it has impact on other co-workers.

That particular criterion is missing from these three. Where does that leave us? Our concern is that it will certainly slow down the progress we have been able to make today under very difficult circumstances. Perhaps it will create more controversy. Perhaps it will have an opposite effect from the good intentions behind this improvement. It is paradoxical. It is almost counter-intuitive that, by having fewer criteria, the impact may be to decrease the opportunities for arranging accommodation.

The impression is that employers' concerns around this are motivated to avoid improving the circumstances around which we make accommodations. In fact, it is the opposite. It is quite a paradoxical situation.

Senator Gigantès: I have a problem with the idea expressed that if the criteria remain undefined, that is better somehow than if they are defined.

Ms Richards: The criteria have been defined by the Supreme Court and by the tribunals. We are saying: Do not put it into the legislation. It is defined by the courts and the tribunals.

Senator Gigantès: This is my problem. Before we invented western democracy and the western justice system in 594 B.C., only the bosses knew what the criteria were. One major reform was to publish the laws so anyone could read them. I do not like the idea that your criteria are not published in a few, simple, all-encompassing categories or words representing categories, so that people can ask themselves questions about that.

My second point regards criteria. It has impact on another co-worker and you say that is not mentioned. Would you like that to be mentioned? Would you like to add more?

Ms Richards: We have suggested in our brief that the criteria be expanded. If there must be criteria in the legislation, we would like it to be expanded beyond health, safety and cost.

Senator Gigantès: These are not individual criteria when we are speaking of those three words, they are large categories under which there could be many criteria.

Ms Richards: Impact on fellow colleagues and on the workplace does not fit within health, safety or cost.

Senator Gigantès: The impact will either be a question of safety or health. Health includes stress.

Ms Richards: Let us suppose a situation where a female employee needs special accommodation to come to the job and that transportation is only provided Monday to Friday. That individual cannot work on Saturdays and Sundays. The co-worker

Mme Glasheen: En plus, nous avons une vaste gamme de critères que ces trois-là n'englobent pas. Nous nous préoccupons entre autres de l'effet sur les autres employés. Si nous discutons d'un accommodement en milieu de travail pour une personne qui en aurait besoin, cela a nécessairement un effet sur les autres employés.

Ce critère particulier ne se retrouve pas dans les trois prévus. Qu'est-ce que cela va donner? Nous pensons que cela ne manquera pas de ralentir les progrès que nous avons pu réaliser dans des circonstances très difficiles. Peut-être cela créera-t-il davantage de controverse. Peut-être cela aura-t-il un effet contraire aux bonnes intentions sous-jacentes à cette amélioration. C'est paradoxal. Le fait d'avoir moins de critères pourrait se traduire par une diminution des possibilités d'accommodement, ce qui est quasiment contre-intuitif.

On a l'impression que les employeurs cherchent à éviter d'améliorer les circonstances qui suscitent de tels accommodements. En fait, c'est le contraire. C'est tout à fait paradoxal.

Le sénateur Gigantès: Je ne comprends pas bien pourquoi vous laissez entendre qu'il vaut mieux que les critères demeurent non définis.

Mme Richards: Les critères ont été définis par la Cour suprême et par les tribunaux. Nous disons simplement de ne pas les inscrire dans la loi. Ils sont définis par les cours et les tribunaux.

Le sénateur Gigantès: C'est ce qui fait problème. Avant l'invention de la démocratie occidentale et du système juridique occidental en l'an 594 av. J.-C., seuls les patrons savaient ce qu'étaient les critères. La publication des lois de manière que tout un chacun puisse les lire est l'un des grands changements apportés jusqu'à ce jour. Je ne suis pas vraiment d'accord et pense que les critères doivent être publiés dans quelques catégories simples et universelles ou exprimés dans des termes représentant des catégories, de manière que les gens puissent être informés à cet égard.

Vous dites ensuite que cela a un effet sur les autres employés et qu'il n'en est pas fait mention. Aimerez-vous qu'il en soit fait mention? Aimerez-vous en ajouter?

Mme Richards: Nous suggérons dans notre mémoire d'élargir les critères. S'il doit y avoir des critères dans la loi, nous aimerions qu'ils soient élargis et dépassent les critères de coûts, de santé et de sécurité.

Le sénateur Gigantès: Ces trois mots ne représentent pas des critères particuliers, mais de vastes catégories pouvant englober de nombreux critères.

Mme Richards: L'effet sur les collègues et sur le milieu de travail ne rentre pas les catégories de coûts, de santé et de sécurité.

Le sénateur Gigantès: Cet effet peut relever de la sécurité ou de la santé. Le stress est une question de santé.

Mme Richards: Imaginons le cas d'une employée qui aurait besoin d'un accommodement particulier pour se rendre au travail et que le moyen de transport nécessaire ne lui est offert que du lundi au vendredi. Cette personne ne peut pas travailler les

must accommodate her and agree to work Saturdays and Sundays. If the co-worker is a single mother with two children who can only spend time with her children on weekends, she is impacted greatly in accommodating her disabled co-worker.

That is what we mean by an impact on co-workers in the workplace. Our concern is that if we eliminate that criterion, there may be a backlash when these accommodations are implemented. That criterion exists under the rulings of the Supreme Court. We would ask that that sort of criterion be included in the legislation. If you want to publish the laws, then include all the criteria that the Supreme Court and the tribunals have set out and by which we abide.

Senator Gigantès: Thank you for an excellent answer. Remember it is one "criterion" and many "criteria".

The Chairman: I wish to thank this panel for joining us.

Senators, we will now hear from representatives of the Council of Canadians with Disabilities.

Welcome to the committee. Please proceed.

Mr. Eric Norman, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities: I should like to take a few minutes to introduce to the committee the organization which will be presenting to you. It is important that you know what voice you are hearing. Tonight you are hearing the voice of people who have disabilities in Canada. Seventeen per cent of the population of this country identify themselves as having a disability of one type or another.

In eight of the ten provinces, there are organizations of people who have disabilities of different sorts. They organize themselves to promote their citizenship rights within their provinces. In many instances, their organizations are made up of groups within cities and municipalities across the provinces.

These eight provincial groups come together nationally. Along with national uni-disability groups, they form the Council of Canadians with Disabilities. This is the voice which speaks for people with disabilities in Canada to governments at all levels. CCD in particular speaks to the national Government of Canada. We speak on citizenship issues in most instances. This particular committee is of great interest to us.

Within CCD, we have a committee structure. One of the committees is the Human Rights Committee. Mr. Hugh Scher is the chairman of the Human Rights Committee. He will be leading our presentation, followed by the Vice-Chair of CCD, Ms Lucie Lemieux-Brassard.

Mr. Hugh Scher, Chair, Human Rights Committee, Council of Canadians with Disabilities: Honourable senators, you have heard who CCD is and from what voice we are speaking. I should now like to provide you with some history on how it is that we come before you today.

samedis et dimanches. Une de ses collègues doit répondre à ses besoins et accepter de travailler la fin de semaine. Si cette collègue est une mère célibataire avec deux enfants et qu'elle ne peut être avec ses enfants que les fins de semaine, le fait de répondre aux besoins de sa collègue handicapée a un grand effet sur elle.

C'est ce que nous voulons dire par effet sur les autres employés du lieu de travail. Nous craignons que le fait d'éliminer ce critère n'entraîne de contre-coup, une fois ces mesures d'accommodement mises en oeuvre. Ce critère est pris en compte dans les arrêts de la Cour suprême. Nous demandons que ce genre de critère soit prévu dans la loi. Si vous voulez publier les lois, englobez-y tous les critères définis par la Cour suprême et par les tribunaux, critères que nous respectons.

Le sénateur Gigantès: Merci pour votre excellente réponse.

La présidente: Je tiens à remercier votre groupe.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant entendre des représentants du Conseil des Canadiens avec déficiences.

Bienvenue au comité. Je vous cède la parole.

M. Eric Norman, président national, Conseil des Canadiens avec déficiences: J'aimerais prendre quelques minutes pour présenter au comité l'organisation qui va s'adresser à vous. Il est important que vous sachiez ce que nous représentons. Ce soir, vous allez entendre les représentants des Canadiens avec déficiences. Dix-sept pour-cent des Canadiens déclarent avoir une déficience d'un type ou d'un autre.

Dans huit provinces sur dix, les personnes avec diverses sortes de déficiences se regroupent et forment des associations pour promouvoir leurs droits en tant que citoyens au sein de leurs provinces. Dans de nombreux cas, leurs organisations sont composées de groupes représentant des villes et des municipalités.

Ces huit groupes provinciaux se regroupent au plan national. Avec les groupes nationaux représentant les personnes avec une seule déficience, ils forment le Conseil des Canadiens avec déficiences. Ce conseil est le porte-parole des Canadiens avec déficiences auprès des gouvernements de tous les paliers. Le CCD est l'interlocuteur du gouvernement national du Canada. Nous parlons dans la plupart des cas de questions de citoyenneté. Votre comité nous est d'un grand intérêt.

Le CCD est doté de comités dont celui des droits de la personne, présidé par M. Hugh Scher. C'est lui qui va prendre la parole en premier lieu, avant la vice-présidente du CCD, Mme Lucie Lemieux-Brassard.

M. Hugh Scher, président, Comité des droits de la personne, Conseil des Canadiens avec déficiences: Honorables sénateurs, vous avez entendu ce qu'est le CCD et ce qu'il représente. J'aimerais maintenant vous décrire les étapes qui nous ont conduits jusqu'à vous aujourd'hui.

The duty to accommodate is a concept which has been viewed by people with disabilities as essential to our integration and inclusion in society. It is a concept which has been recognized and adopted throughout each of the provincial human rights legislative regimes. It is a concept which has been recognized and affirmed by the courts. It is a means which ensures that people with disabilities are provided with equal access and equal opportunities to the benefit of citizenship with respect to employment, transportation and all matters affecting goods, services and employment in Canada.

The Canadian Human Rights Act is the primary vehicle by which fundamental human rights of people with disabilities and all people in Canada are guaranteed. Outside the public sphere, of course, protection is provided by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. People with disabilities are recognized under section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. Stemming from section 15 of the Charter of Rights and Freedoms are the various human rights acts which have been enacted in the provinces and at the federal level as a means of ensuring equal access and opportunity for people with disabilities in all aspects of life.

As the courts have recognized, we are here dealing with a quasi-constitutional matter which is most integral and important to the fundamental day-to-day lives of people with disabilities in Canada. It affects how we work, how we travel and with whom we communicate — all aspects of social, political and economic life for people with disabilities in Canada.

For the last 12 years, since the enactment of section 15 of the Charter of Rights and Freedoms — the equality guarantee — people with disabilities have been fighting to have enacted a duty to accommodate in our federal Human Rights Act. There has been some recognition of the concept at the court level, but there has not to date been a positive affirmation of the concept at the federal level through legislation.

That said, there have been several attempts made over the last 12 years to implement this concept. Most of those attempts have fallen by the wayside simply because the political agenda of the day has required that the matters be dropped or put over to another session.

The initial legislative initiatives put forward sought to include the duty to accommodate as a means of ensuring equal access and opportunity for people with disabilities. That was done in 1985. Throughout the term of the previous government, there was an effort by then Minister of Justice Kim Campbell to implement amendments to the Canadian Human Rights Act that incorporated the duty to accommodate.

Following that, our current government made an attempt toward the end of its previous mandate to implement a bill which would enshrine the duty to accommodate in the legislation of Canada. That, too, as a result of the election, was unable to be passed in the time allowed.

L'obligation d'accommodement est un concept que les personnes avec déficiences considèrent comme essentiel pour leur intégration et leur inclusion dans la société. C'est un concept qui a été reconnu et adopté par tous les régimes législatifs provinciaux en matière de droits de la personne. C'est un concept qui a été reconnu et confirmé par les tribunaux. C'est ce qui garantit aux personnes avec déficiences qu'elles bénéficient de l'égalité d'accès et de l'égalité des chances offertes aux citoyens en matière d'emploi, de transport et pour tout ce qui touche les produits, les services et l'emploi au Canada.

La Loi canadienne sur les droits de la personne est l'instrument essentiel qui garantit les droits fondamentaux de la personne des personnes avec déficiences et de tous les habitants du Canada. À part cela, bien sûr, c'est la Charte canadienne des droits et libertés qui assure cette protection. Les personnes avec déficiences sont reconnues aux termes de l'article 15 de la Charte des droits et libertés. C'est de l'article 15 de la Charte des droits et libertés que découlent les diverses lois sur les droits de la personne promulguées dans les provinces et au niveau fédéral, lois qui garantissent l'égalité d'accès et de chance aux personnes avec déficiences dans tous les aspects de la vie.

Comme les tribunaux l'ont reconnu, nous parlons ici d'une question quasi-constitutionnelle qui est des plus intégrantes et importantes pour la vie quotidienne des Canadiens avec déficiences. Elle influe sur la façon dont nous travaillons, dont nous voyageons et dont nous communiquons — tous les aspects de la vie sociale, politique et économique des Canadiens avec déficiences.

Depuis la promulgation de l'article 15 de la Charte des droits et libertés—garantie en matière d'égalité—soit depuis 12 ans, les personnes avec déficiences se battent pour que l'obligation d'accommodement soit inscrite dans la Loi fédérale sur les droits de la personne. Les tribunaux ont reconnu ce concept mais jusqu'à présent, aucune loi fédérale ne l'a affirmé de façon positive.

Ceci étant dit, plusieurs tentatives ont été faites au cours des 12 dernières années pour mettre ce concept en oeuvre. La plupart d'entre elles ont été mises de côté à cause du calendrier politique de l'époque exigeant leur abandon ou leur report à une autre session.

Les mesures législatives initiales ont visé à inclure l'obligation d'accommodement en vue de garantir l'égalité d'accès et des chances aux personnes avec déficiences. Cela s'est fait en 1985. Tout au long du gouvernement précédent, Mme Kim Campbell, ministre de la Justice de l'époque, s'est efforcée de faire adopter des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne, modifications englobant l'obligation d'accommodement.

Après cela, le gouvernement actuel a tenté à la fin de son mandat précédent de mettre en oeuvre un projet de loi inscrivant l'obligation d'accommodement dans la législation canadienne. Par suite des élections, ce projet de loi n'a pas pu être adopté dans les délais prévus.

The current government has reintroduced that bill in an effort to ensure that the last 12 years of struggle to incorporate this most fundamental and integral right of people with disabilities in the Canadian Human Rights Act have not been to no avail.

The Council of Canadians with Disabilities believes that the formulation of the current bill represents the perspective of people with disabilities. It provides for a positive duty to accommodate people with disabilities subject to a standard of undue hardship. Undue hardship is defined with respect to health, safety and cost.

It is very important that undue hardship be defined, and we refer you for assistance in this regard to not only the bill, but also to the guidelines for accommodation and undue hardship which have been put forward by the Ontario Human Rights Commission. We ask you to turn your minds to those guidelines with respect to undue hardship. We feel that those do set out very clearly both the jurisprudence base as well as the human rights policy base for limitations on undue hardship that will ensure a meaningful duty to accommodate people with disabilities in society.

It is important that the undue hardship provision be clearly and carefully defined so as to not marginalize and diminish the most fundamental right of people with disabilities to accommodation. As I have indicated, without accommodation, people with disabilities are and will continue to be denied access to employment, to transportation and to the most fundamental elements of our very social being.

It is extremely important that we address our minds carefully to this issue to ensure that this right is incorporated in our legislative regime and is not trivialized by imposing a substantive "undue hardship" or "business convenience" or "operational effectiveness", to use some of the terms that have been previously discussed in looking at bills of this kind. That would serve to trivialize and negate the very purpose and effect of the amendment that this Parliament is trying to put in place today concerning this most fundamental right.

We do have concerns with the limitations of undue hardship, particularly with respect to costs. In an environment where we are attempting to reduce deficits, and corporations are cutting back on their staff, it is important that cost be clearly defined. Again, I refer you to the Guidelines to Accommodation, as established in Ontario, as a means by which the cost element of "undue hardship" can be clearly and effectively defined to ensure meaningful legislative reform by incorporating a duty to accommodate people with disabilities in Canada.

I would also refer you to some of the issues that have been addressed, which I think are most helpful. First, this bill clears up what has been one of the most complex areas of jurisprudence in the equality rights arena in terms of discrimination. That is, the bill recognizes that the duty to accommodate will apply, regardless

Le gouvernement actuel a présenté de nouveau ce projet de loi de manière que les 12 dernières années où l'on s'est battu pour englober ce droit des plus fondamentaux des personnes avec déficiences dans la Loi canadienne des droits de la personne n'aient pas été inutiles.

Le Conseil des Canadiens avec déficiences croit que le libellé du projet de loi actuel représente la perspective des personnes avec déficiences. Il prévoit une obligation positive d'accommodement des personnes avec déficiences par rapport à une norme de contrainte excessive. Le concept de contrainte excessive est défini en matière de coûts, de santé et de sécurité.

Il est très important de définir l'expression «contrainte excessive» et nous demandons votre aide à cet égard non seulement en ce qui concerne le projet de loi, mais aussi en ce qui concerne les directives concernant l'accommodement et la contrainte excessive, présentées par la Commission ontarienne des droits de la personne. Nous vous demandons d'examiner ces directives à propos de la contrainte excessive. Selon nous, elles exposent très clairement la jurisprudence ainsi que la politique des droits de la personne en ce qui concerne les limites à la contrainte excessive, permettant ainsi de garantir une obligation d'accommodement sérieuse à l'égard des personnes avec déficiences au sein de la société.

Il est important de définir clairement et soigneusement la disposition relative à la contrainte excessive de manière à ne pas marginaliser ni diminuer le droit le plus fondamental des personnes avec déficiences à l'accommodement. Comme je l'ai indiqué, sans accommodement, les personnes avec déficiences se voient refuser l'accès à l'emploi, au transport et aux aspects les plus fondamentaux de la vie sociale et continueront de se le voir refuser.

Il est extrêmement important de se pencher sur cette question pour faire en sorte que ce droit soit inclus dans notre législation et qu'il ne soit pas banalisé par les concepts de «contrainte excessive», «intérêt commercial» ou «efficacité opérationnelle», pour reprendre certaines des expressions utilisées dans le cadre de l'examen de projets de loi de cette nature. Cela ne ferait que banaliser et réduire à néant l'objet et l'effet de la modification que cette législature essaye de mettre en place aujourd'hui à propos de ce droit des plus fondamentaux.

Nous avons des inquiétudes quant aux limites de «contrainte excessive», surtout en matière de coûts. Dans le contexte actuel où nous essayons de réduire les déficits et où les sociétés diminuent leurs effectifs, il est important de clairement définir les coûts. Je vous renvoie encore une fois aux directives concernant l'accommodement, mises en place en Ontario et qui permettent de définir clairement et efficacement l'élément «coûts» de «contrainte excessive» de manière à modifier la législation en prévoyant une obligation d'accommodement à l'égard des Canadiens avec déficiences.

Je vous renvoie également à certains des points qui ont été examinés et qui, à mon avis, sont des plus utiles. Tout d'abord, ce projet de loi tire au clair ce qui a été l'un des aspects les plus complexes de la jurisprudence en matière de droits à l'égalité et de discrimination. En d'autres termes, le projet de loi reconnaît

of whether the discrimination being spoken of is direct or indirect discrimination.

Let me clarify that for you. The bill refers to the application of the duty to accommodate to direct discrimination — that is, for example, where an employer says that people with disabilities need not apply. A policy of that kind, which is directly targeted at a group, namely, people with disabilities, for the purpose of discriminating against their inclusion and access, is clearly discriminatory and it is direct in that the policy is directed particularly at that group.

It also applies to what the courts have determined to be “adverse effect discrimination”. For example, a law states that you must build homes that are 25 feet by 18 feet. The purpose of that law is to ensure that the homes are being done in a reasonable and rational way. However, what was not taken into account is the fact that that will not permit the inclusion of accessible accommodation or accessible washrooms for people with disabilities. The law in itself, though neutral, has a discriminatory effect on a particular group, namely, people with disabilities.

If enacted — as we hope it will be — this law seeks to clarify that area of the law and ensure that the duty to accommodate applies equally, regardless of the kind of discrimination.

The law provides further for a regulation-making power. We had some concern with respect to the regulation-making power that is provided to the Governor in Council. Our concern relates to the fact that if regulations are to be made with respect to undue hardship, those should not be done simply for the purpose of diminishing the right of accommodation. Again, I refer you to the guidelines established by the Ontario commission. It is a laudable and helpful format that could be used in assessing and providing regulations for the assessment of accommodation and undue hardship.

Having said that, one of the things we are pleased about in this bill — that is, the commission itself cannot be the regulatory body — is that it provides a means of consultation whereby regulations must be published before they are promulgated. In other words, an opportunity for input is permitted before the regulations have the effect and force of law. That is a positive step forward to ensure that the voices of people with disabilities are heard.

We would suggest that there be an affirmative commitment to ensure that people with disabilities are consulted in the regulation-making process with respect to undue hardship and any limitations on accommodation. The reason for that is obvious. It is imperative that what regulations come forward do not diminish and negate the very right that we are seeking to enact by way of legislation. Again, I refer you to the guidelines on accommodation to assist in this regard.

This bill does not address some of the broader amendments that we would hope to see at a later date. Neither social conditions nor the reference to income status as a ground of discrimination are included in this bill. Moreover, this bill does not pursue the more comprehensive and broader kinds of amendments that would be

que l'obligation d'accommodement doit s'appliquer, que la discrimination dont il est question soit directe ou indirecte.

Permettez-moi de préciser. Le projet de loi prévoit l'obligation d'accommodement en cas de discrimination directe — c'est-à-dire lorsqu'un employeur, par exemple, déclare qu'il est inutile que des personnes avec déficiences présentent une demande d'emploi. Une politique de cette nature qui vise directement un groupe, soit celui des personnes avec déficiences, dans le but d'empêcher leur inclusion et leur accès, est clairement discriminatoire et directe, puisqu'elle vise ce groupe en particulier.

Cela s'applique également à ce que les tribunaux ont déterminé comme étant de la «discrimination par suite d'un effet préjudiciable». Par exemple, d'après la loi, les maisons doivent être de 25 pieds sur 18 pieds. Cette loi vise à faire en sorte que les maisons soient construites de façon raisonnable et rationnelle. Toutefois, elle ne prend pas en compte le fait que cela ne permette pas un logement ou des toilettes accessibles aux personnes avec déficiences. La loi en elle-même, bien que neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe particulier, soit celui des personnes avec déficiences.

Une fois promulguée — nous espérons qu'elle le sera — cette loi permettra de tirer au clair ce point de droit et de faire en sorte que l'obligation d'accommodement s'applique également, indépendamment du genre de discrimination.

La loi prévoit en outre un pouvoir de réglementation. Ce pouvoir conféré au gouverneur en conseil nous a quelque peu préoccupés, étant donné que tout règlement pris à l'égard de la contrainte excessive ne devrait pas l'être uniquement pour diminuer le droit à l'accommodement. Je vous renvoie de nouveau aux directives de la commission ontarienne qui sont louables et utiles et que l'on pourrait utiliser pour évaluer l'accommodement et la contrainte excessive, ainsi que pour prendre des règlements à cet égard.

Ceci étant dit, un des éléments de ce projet de loi nous plaît — la commission elle-même ne peut pas être l'organe de réglementation — un moyen de consultation est prévu par lequel les règlements doivent être publiés avant d'être promulgués. En d'autres termes, il est possible de présenter des observations avant que les règlements ne soient mis en vigueur et n'aient force de loi. C'est un point positif qui permet de s'assurer que la voix des personnes avec déficiences est entendue.

Nous proposons qu'un engagement positif soit prévu afin que les personnes avec déficiences soient consultées au cours du processus de prise de règlements à l'égard de la contrainte excessive et de toute limite à l'accommodement. La raison en est évidente. Il est impératif que les règlements pris ne diminuent pas et ne réduisent pas à néant le droit que nous cherchons à acquérir au moyen de la loi. Je vous renvoie de nouveau aux directives concernant l'accommodement à cet égard.

Ce projet de loi ne renferme pas les modifications plus vastes que nous aimerions voir adopter ultérieurement. Il ne fait pas mention des conditions sociales ou du revenu comme motifs de discrimination. En outre, ce projet de loi ne prévoit pas les genres de modifications plus globales et plus vastes qui s'imposent pour

required to ensure that the human rights system at the federal level is effectively working to protect the rights of people with disabilities for all citizens of Canada. It does not ensure that the training of the investigators at the commission level is at a certain level to assure that. It also does not ensure that the regional offices are distributed in such a way so as to ensure that the commission process and the tribunal process are effectively established to meet the needs and concerns of the citizens of Canada who are facing discrimination.

We endorse this bill in its content with respect to the duty to accommodate, but we urge upon this committee and Parliament that a broader review of the Human Rights Act and the Human Rights Commission system and process be undertaken. This is required immediately and should be a pressing concern for this government as it carries through in its current mandate.

In conclusion, we are pleased to see that this government has taken seriously the concern of people with disabilities and is ensuring that our voices and participation in society is better ensured by providing for a right of accommodation that will enable that to occur. We wish to see that the limitations imposed on that right are not so narrow that they diminish the right but that they embrace the concept of accommodation and ensure that people with disabilities are afforded equal opportunities to all Canadians.

We look forward to a broader review. We hope that this amendment passes forward in its proper course and that we can look more comprehensively at the overall concerns with respect to the Human Rights Commission and the process.

I will now pass the issue of the Canada Evidence Act and the Criminal Code of Canada amendments over to my colleague, Ms Lemieux-Brassard.

[Translation]

Ms Lucie Lemieux-Brassard, executive member, Council of Canadians with Disabilities: For the second part of this presentation, I would like to put in context all of the initiatives that have been taken and consultations that have been held on amendments to the Criminal Code and the Canada Evidence Act. We have been involved in the process since the outset, that is since April of 1994 when the first working groups met.

I will not keep you very long. The legislation as drafted directly reflects the suggestions that we made during meetings, in particular, during one in Rockland in 1994, and the ongoing efforts that are being made in this area.

It is also important to put in context everything that we have heard. I am well-placed to do so, having served in 1996 as a member of the working group on the status of persons with disabilities.

Why are we still talking about this in 1997? For instance, there is nothing in the legislation preventing me from being a member of a jury, but I am automatically dismissed when my name is put on the list. The accessibility of certain locations is cited as the reason.

assurer que le système des droits de la personne au niveau fédéral fonctionne comme il le faut et protège les droits de tous les Canadiens avec déficiences. Il ne garantit pas que la formation des enquêteurs de la commission le permette. Il ne garantit pas non plus que les bureaux régionaux soient répartis de manière que le processus de la commission et du tribunal permette effectivement de répondre aux besoins et aux préoccupations des Canadiens qui font l'objet de discrimination.

Nous appuyons ce projet de loi en ce qui concerne l'obligation d'accommodement, mais nous demandons instamment au comité et au Parlement d'effectuer un examen plus vaste de la Loi sur les droits de la personne, du système et du processus de la Commission des droits de la personne. Cela s'impose immédiatement et devrait faire partie des priorités de ce gouvernement.

Pour conclure, je dirais que nous sommes heureux de voir que le gouvernement prend au sérieux la question des personnes avec déficiences, qu'il veuille à ce que notre voix soit entendue et que notre participation à la société soit mieux garantie grâce à la création d'un droit à l'accommodement. Nous souhaitons que les limites imposées à ce droit n'en diminuent pas la portée, mais qu'elles englobent le concept d'accommodement et garantissent que les personnes avec déficiences jouissent de l'égalité des chances offertes à tous les Canadiens.

Nous attendons un examen plus vaste. Nous espérons que cette modification sera adoptée de manière que nous puissions examiner de façon plus globale les questions générales qui se posent à propos de la Commission des droits de la personne et du processus.

Je vais maintenant céder la parole à ma collègue, Mme Lemieux-Brassard, qui va aborder la question des modifications à la Loi sur la preuve au Canada et au Code criminel.

[Français]

Mme Lucie Lemieux-Brassard, membre exécutif, Conseil des Canadiens avec déficience: Alors je voudrais mettre en contexte pour la deuxième partie, outre la présence de M. Scher et la mienne, entre autres toutes les démarches et les consultations faites au niveau des amendements au Code criminel et de la Loi de la preuve. Nous sommes impliqués depuis le tout début, soit en avril 1994, où les premiers groupes de travail ont été tenus.

Je n'aurai pas à élaborer beaucoup. Ce qui est écrit reflète directement les suggestions et ce que nous avons apporté lors des rencontres, entre autres, celle de Rockland en 1994 et les démarches continues qui ont été faites.

Il est important également de les mettre dans le contexte de tout ce que l'on a entendu. Je peux le dire comme membre du groupe de travail sur la condition des personnes handicapées en 1996.

Pourquoi soulève-t-on encore ces points en 1997? Par exemple, il n'y a rien dans la loi qui m'empêche d'être un membre du jury, mais je suis écartée automatiquement lorsque mon nom est inscrit sur la liste. C'est à cause de l'accessibilité physique à certains endroits.

There is nothing that should prevent me or many other persons for that matter from serving on a jury. Yet, the fact of the matter is that we are denied this right.

Speaking as a criminologist, victims often tell us that there is no point in their filing a complaint because the police will argue that they will not be able to testify in court anyway.

By making it clear in the legislation, specifically in clause 6.1, that there is a duty to accommodate a person with a disability so that he can serve on a jury and to provide technical support to that person, the legislator is sending out a positive message that persons with disabilities are also citizens with the same rights as anyone else. This carries significant weight in our justice system.

The same holds for persons suffering from cerebral palsy. The original legislation contained a provision stating that there was a duty to supply them with the services of an interpreter.

According to the current definition, the services of an interpreter are used exclusively in the case of deaf persons. What about people suffering from cerebral palsy or some other condition that restricts their ability to communicate? Sign language interpreters cannot meet their needs and facilitate their communication with the outside world. Pursuant to the proposed changes to the Canada Evidence Act, a person may now either give evidence directly by means of a computer with the information appearing on a screen as the person communicates or may use the services of an interpreter or language facilitator.

We have no problems with the proposed amendments to the Criminal Code. They are fairly easy to understand. For several years now, we have been bringing up specific cases of individuals who have been the victims of sexual abuse. Because of the relationship of dependency that exists between the victim and the aggressor, the victim usually asks himself the following question: will there be someone there to get me out of bed tomorrow morning if I complain? Who is going to be there to feed me tomorrow morning if I complain? And so, people keep their mouths closed.

There are many documented cases of violence against women. However, there are few, if any, documented cases of such incidences involving disabled women. We suspect that persons with disabilities must also be suffering abuse. If we look at the guidelines, we see that anyone in a relationship of dependency is automatically vulnerable. Some research projects have specifically used focus groups or have relied on personal interviews in an effort to identify incidences of violence with the community. Two of the problem areas identified were home care and transportation services for the disabled. How can address these problem areas?

These facts have been observed firsthand. The least we can do is get the message across that it is no longer acceptable to sexually abuse those who are the most vulnerable because of their disability or limitations. Society will not accept this. That is the

Il n'y a rien qui, personnellement et pour plein d'autres personnes, devrait mettre un frein à ma participation à un jury. Pourtant la réalité à l'heure actuelle est que nous n'avons pas ce droit.

Je parle en tant que criminologue, souvent les victimes nous disent qu'il ne leur sert à rien de déposer une plainte parce que les policiers vont prétendre qu'elles ne pourront pas témoigner à la Cour.

En disant spécifiquement que oui, il y a une obligation de permettre l'adaptation de la transmission et de la communication du témoignage comme on le fait à l'article 6.1, c'est aussi lancer un message positif que les personnes qui ont des déficiences, des limitations fonctionnelles sont aussi des citoyens comme les autres. Cela a une signification dans le système de justice.

C'est la même chose avec les gens qui souffrent de paralysie cérébrale. Il y avait une certaine provision dans le texte au départ. On disait qu'il faut fournir un interprète.

Selon la définition actuelle, l'interprète est utilisé exclusivement pour les sourds. Qu'est-ce qu'on fait avec les gens qui souffrent de la paralysie cérébrale ou de tout autre problème ou de limitation avec la communication? Les interprètes «oralistes» ou gestuels ne peuvent en rien répondre à leurs besoins et leur faciliter la communication avec le monde extérieur. Avec le libellé des modifications à la Loi de la preuve, on peut maintenant écrire directement sur l'ordinateur et c'est transmis sur un écran à mesure que la personne communique ou avoir un interprète, donc un «facilitateur» ou un vulgarisateur de la communication.

Quant aux amendements au Code criminel, il n'y a pas de problème. Ce n'est pas sorcier. Cela fait plusieurs années que l'on mentionne des anecdotes, des cas particuliers d'individus qui ont vécu des situations d'abus sexuel. À cause de la relation de dépendance à la personne qui pose le geste, la victime doit se poser la question suivante: «Est-ce que je vais avoir quelqu'un pour me sortir du lit demain matin si je parle? Est-ce que je vais avoir quelqu'un pour me nourrir demain matin si je parle?» Et les gens ne parlent pas.

Si on regarde la documentation sur la violence faite aux femmes, il y en a beaucoup. Pour les femmes handicapées, il n'y a rien, sauf quelques phrases ici et là. On suspecte que cela doit s'appliquer également aux personnes handicapées. Si on regarde les principes directeurs, toute personne en situation de vulnérabilité est automatiquement vulnérable à la dépendance et de ce qui peut en découler. Certains projets de recherche se font plus spécifiquement avec des groupes de focus ou des entrevues individuelles pour identifier les endroits où des situations de violence se vivent au sein de la communauté. Il en ressort le maintien à domicile et le transport adapté. Pourquoi et comment peut-on l'étudier?

On a constaté cette réalité sur le terrain. Mais au moins que l'on passe le message que ce n'est pas plus correct d'abuser sexuellement des personnes plus vulnérables à cause de leur condition ou des limites qu'ils ont. Oui, c'est une réalité que la

objective that this legislation hopes to achieve. It mirrors our concerns. This concludes my overview of the bill.

[English]

The Chairman: I should like to point out to members of the committee that we will have copies of the Ontario guidelines tomorrow so that we can follow through on what Mr. Scher has said.

Senator Jessiman: Mr. Scher, did you hear the evidence of the Federally Regulated Employers — Transportation and Communication earlier this afternoon?

Mr. Scher: No, I did not.

Senator Jessiman: I will read you something from their opening statement. I can tell from your presentation that you are very familiar with this. They stated:

Case law has defined the duty to accommodate and the criteria used in determining undue hardship. Those criteria include health, safety, cost —

I can understand where you would certainly agree with health and safety, and I can see your problem with respect to cost because it could work against you.

They continued:

...disruption of the collective agreement, efficiency of operation, effect on the quality of product or service and undue adverse effect on other employees.

Is that statement correct? Is that as far as the case law has gone? Do they take these factors into account to offset other things?

Mr. Scher: That is not my understanding of the case law. I am not sure from which cases they derive that assertion. I would need more context, perhaps.

In my experience, some of these things are not referred to in the case law with which I am familiar. Certainly in the case law of the Supreme Court of Canada, some of these things would not have been included. References to business, convenience and things of that sort have been mentioned in the case law.

Senator Jessiman: What about effects on the quality of product or service, as referenced by the Federally Regulated Employers in their presentation?

Mr. Scher: Again, I am not familiar with those.

Senator Jessiman: I thought you might be. I will read the cases myself. Maybe I will ask that group to provide the cases.

They are saying that this case law is already out there. They are asking us not to codify it in such a restrictive way that we do not take into account what the courts have taken into account in the past. These employers are not living in a vacuum. They are

société n'acceptera pas. C'est le but visé de ce texte de loi. Cela reflète nos préoccupations. Cela fait le tour de la couverture du projet.

[Traduction]

La présidente: J'aimerais signaler aux membres du comité que nous aurons demain les directives de l'Ontario, ce qui nous permettra de donner suite aux observations de M. Scher.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Scher, avez-vous entendu le témoignage des employeurs des Transports et Communications de régie fédérale plus tôt cet après-midi?

M. Scher: Non.

Le sénateur Jessiman: Je vais vous citer un extrait de leur déclaration liminaire. D'après votre exposé, j'en conclus que vous connaissez parfaitement bien la question. Ils déclarent:

C'est dans la jurisprudence que se fondent l'obligation d'accommodement et les critères utilisés pour déterminer s'il y a contrainte excessive. Ces critères incluent la santé, la sécurité, les coûts...

Je comprends très bien que vous soyez parfaitement d'accord au sujet de la santé et de la sécurité et je peux voir le problème qui se pose à vous à propos des coûts, cela pouvant aller à l'encontre de vos intérêts.

Ils poursuivent:

...les modifications de la convention collective, l'efficacité de l'exploitation, les répercussions sur la qualité du service et les effets préjudiciables indus sur les autres membres du personnel.

Cette déclaration est-elle fondée? La jurisprudence est-elle allée aussi loin? Prennent-ils ces facteurs en compte pour en mettre d'autres en balance?

M. Scher: Ce n'est pas ainsi que je comprends la jurisprudence. Je ne sais pas de quelles affaires découle cette affirmation. J'aurais besoin de plus de contexte, peut-être.

D'après ma propre expérience, certains de ces facteurs ne renvoient pas à la jurisprudence que je connais. Certainement, dans le contexte de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, certains de ces facteurs ne seraient pas inclus. Les renvois à l'utilité commerciale et autres choses du genre ont été cités dans la jurisprudence.

Le sénateur Jessiman: Qu'en est-il des effets sur la qualité du produit ou du service dont parlent les employés de régie fédérale dans leur exposé?

M. Scher: Là encore, je ne les connais pas.

Le sénateur Jessiman: J'aurais pensé le contraire. Je vais lire moi-même le compte rendu de ces affaires. Peut-être vais-je demander à ce groupe de nous le fournir.

Selon eux, il y a déjà jurisprudence. Ils nous demandent de ne pas la codifier d'une façon qui serait tellement restrictive qu'elle ne nous permettrait pas de prendre en compte ce que les tribunaux ont pris en compte dans le passé. Ces employeurs ne vivent pas en

carrying on businesses, and it costs money to carry on businesses. It would be very nice if everyone could have exactly what everyone wants, but at what cost?

You will get accommodation and you should have accommodation, but the courts have said that they take into account those three factors plus these other factors.

I thought your presentation was very good. As far as you are concerned, only health and safety should be taken into account. If it costs too much, that is too bad. You are not living in a perfect world, so you may have to take cost into account. The government at least has decided to take cost into account.

Mr. Scher: Absolutely. First of all, we must decide as a society and as a government — as senators, this is your role — whether the protection of fundamental human rights will be the priority of the government. Is the adoption of Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms to be our guiding light, if you will, in contemplating decisions of this kind? Is our Charter, our Constitution, to be the basis on which we create the laws of our country and any reforms with respect to existing laws in our country? Is that to be the fundamental starting place? My suggestion is that it must be. That has been our practice and our history.

Going from there, clearly there are limitations on rights, and I believe that is what you are referencing. The case law has recognized that.

We do not have a federal duty to accommodate at this point in time, but if we examine the provincial human rights schemes and the derived case law, we will see that health, safety and cost are the specific criteria referred to in these regimes.

Senator Jessiman: Are you saying that the provincial statutes refer only to health, safety and cost?

Mr. Scher: They refer to health, safety, cost, and outside sources of funding, if any.

Senator Jessiman: They do not go further, as they suggest?

Mr. Scher: No. The codes do not do that. There is good reason for that, I suggest. If you want to protect the most fundamental human rights of Canadians, you must do so in a way which is respectful and which responds to those rights and limits them only insofar as is absolutely necessary. You must not diminish and dilute those rights to the point where they become meaningless.

That having been said, there were various proposals on the table. One of the bills that came forward, for example, had operational effectiveness as a limitation on the duty to accommodate. I have some problems with that. First, I do not know what it means. It is not in the existing human rights code regimes. It is not something which has been adopted by the courts readily, if at all. Therefore, to add that into the mix of human rights legislation and then provide the courts with that would be to provide for the further limitation of human rights in this country. That would diminish the most fundamental human rights. That

vase clos. Ils font du travail, ce qui coûte de l'argent. Ce serait parfait si l'on pouvait obtenir tout ce qu'on veut, mais à quel prix?

Vous allez obtenir l'accommodement, et vous devez l'obtenir, mais les tribunaux ont déclaré qu'ils prennent en compte ces trois facteurs plus les autres.

Votre exposé m'a paru excellent. En ce qui vous concerne, seuls les facteurs de santé et de sécurité devraient être pris en compte. Si cela coûte trop cher, tant pis. Nous ne vivons pas dans un monde parfait, si bien qu'il faudra sans doute prendre le facteur coûts en compte. C'est ce que le gouvernement a décidé de faire.

M. Scher: Absolument. Tout d'abord, il faut décider en tant que société et gouvernement — c'est votre rôle, en votre qualité de sénateurs — que la protection des droits fondamentaux de la personne est une priorité pour le gouvernement. L'article 15 de la Charte des droits et libertés doit-il nous servir de guide, si vous voulez, au moment où nous envisageons des décisions de ce genre? Est-ce que la Charte, la Constitution doivent servir de fondement aux lois de notre pays et à toute réforme à l'égard des lois existantes? Cela doit-il être le point de départ fondamental? D'après moi, oui, ainsi qu'en témoignent nos coutumes et notre histoire.

À partir de là, il est clair qu'il y a des limites aux droits et je crois que c'est ce que vous voulez dire. La jurisprudence le reconnaît.

Nous n'avons pas d'obligation fédérale d'accommodement pour l'instant, mais il suffit d'examiner les régimes provinciaux des droits de la personne, ainsi que la jurisprudence, pour s'apercevoir que la santé, la sécurité et les coûts sont les critères retenus dans le contexte de ces régimes.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous en train de dire que les lois provinciales ne font mention que de la santé, de la sécurité et des coûts?

M. Scher: Elles font mention de la santé, de la sécurité et des coûts, ainsi que des sources extérieures de financement, le cas échéant.

Le sénateur Jessiman: Elles ne vont pas plus loin, comme on le laisse entendre?

M. Scher: Non. Les codes ne vont pas plus loin, pour une bonne raison, selon moi. Si l'on veut protéger les droits les plus fondamentaux des Canadiens, il faut le faire d'une manière respectueuse et qui n'impose des limites que dans la mesure du nécessaire. Il ne s'agit pas d'amoinrir ou d'édulcorer ces droits jusqu'au point où ils n'auraient plus aucun sens.

Ceci étant dit, diverses propositions ont été faites. Dans l'un des projets de loi présentés, par exemple, l'efficacité de l'exploitation représentait une limite à l'obligation d'accommodement. Cela me pose quelques problèmes. Tout d'abord, je ne comprends pas ce que cela veut dire. Cela ne figure pas dans les régimes actuels des droits de la personne. Ce n'est pas quelque chose que les tribunaux aient accepté sans hésiter. Par conséquent, le fait d'ajouter cet élément aux lois sur les droits de la personne et de le mettre à la disposition des tribunaux limiterait encore davantage les droits de la personne dans notre pays. Cela amoindrirait les

would not be in keeping with our Charter nor with the principle of accommodating and including people with disabilities in societal life.

When others suggest they want to chip away at the duty to accommodate, we as citizens and legislators must come back to our basic question: Is the fundamental protection of human rights our starting place? If it is, then we must hold to that starting place. We must apply any limitations responsibly. We must not be vague in our directions to the courts.

In other words, health, safety and cost are guidelines. They provide a means of assessing reasonable undue hardship and that has been adopted by provinces across the country. Over the last 15 years there has been a great deal of jurisprudence arising from these limitations on fundamental rights.

The government must be careful in imposing any new limitations on rights because the courts do not have existing or adopted jurisprudence to follow. The legislators would be abdicating their responsibility to the people of Canada and passing it over to the courts. The government would simply be saying to the courts: Here is a vague, unclear statement of principle for you to determine and to which you may give content and meaning.

Courts should be interpreting the law. They should not be creating the law. That is the role of Parliament.

For these reasons, it is imperative that the limitations imposed are clearly understood by the legislators. The limitations must also be clear and limited in scope because the courts will, by the nature of the cases that come before them, interpret those in a manner that responds to the facts of the cases before them. Therefore limitations will necessarily be read in, I submit, by virtue of the cases that come before the courts.

It is important for legislators that the most fundamental principles be stated in a clear and meaningful manner. It is not the wish of our organization, nor, I am sure, is it the wish of Parliament to have unnecessary language or unnecessary restrictions that will merely cloud existing jurisprudence and provide a blank slate for courts to create law.

This Parliament has historically taken the responsibility of law-making seriously. I would urge it to do so in this case as well.

Senator Jessiman: Are you familiar with most of the provincial acts?

Mr. Scher: Yes, I am.

Senator Jessiman: In New Brunswick, I am told that an employer could apply, before even engaging anyone, for an advance ruling that his kind of accommodation is satisfactory. Are you familiar with that? I am referring to clause 10 of this bill which is amending section 15 of the act. It is the one we are talking about now which has to do with establishing that the accommodation of the needs of an individual or class of individual would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs, considering health, safety and cost.

droits les plus fondamentaux de la personne. Cela serait en désaccord avec notre Charte, ainsi qu'avec le principe d'accommodement et d'inclusion des personnes avec déficiences au sein de la société.

Lorsque d'autres disent vouloir réduire petit à petit la portée de l'obligation d'accommodement, nous devons, en tant que citoyens et législateurs, revenir à la question de base: La protection fondamentale des droits de la personne est-elle notre point de départ? Dans l'affirmative, il faut s'en tenir à ce point de départ. Toute limite doit être décidée de manière responsable. Il ne s'agit pas de donner de vagues indications aux tribunaux.

En d'autres termes, la santé, la sécurité et les coûts sont des balises qui permettent d'évaluer s'il y a une contrainte excessive; c'est ce que les provinces ont adopté. Au cours des 15 dernières années, la jurisprudence découlant des limites imposées aux droits fondamentaux a été imposante.

C'est avec soin que le gouvernement doit envisager de nouvelles limites aux droits, puisque les tribunaux ne peuvent pas s'en remettre à la jurisprudence. Les législateurs se démettraient de leur responsabilité envers les Canadiens et la délégueraient aux tribunaux. Le gouvernement se contenterait simplement de dire aux tribunaux: voici un énoncé de principe vague et peu précis; c'est à vous d'en définir le contenu et le sens.

Les tribunaux sont là pour interpréter la loi. Ils ne sont pas là pour créer la loi. C'est le rôle du Parlement.

Pour ces raisons, il est impératif que les limites imposées soient clairement comprises par les législateurs. Les limites doivent également être claires et de portée restreinte, car les tribunaux, en fonction de la nature des affaires dont ils sont saisis, interprètent ces limites par rapport aux faits qui leur sont présentés. Par conséquent, les limites seront nécessairement interprétées, d'après moi, en fonction des affaires dont sont saisis les tribunaux.

Il est important pour les législateurs que les principes les plus fondamentaux soient exprimés de façon claire et précise. Notre organisation, pas plus que le Parlement, j'en suis sûr, ne souhaitent s'encombrer de mots ou de restrictions inutiles qui ne feraient qu'obscurcir la jurisprudence existante et donner carte blanche aux tribunaux dans le domaine de la création des lois.

Historiquement, le Parlement a accepté de légiférer avec sérieux. Je l'incite vivement à le faire dans ce cas également.

Le sénateur Jessiman: Connaissez-vous la plupart des lois provinciales?

M. Scher: Oui.

Le sénateur Jessiman: On me dit qu'au Nouveau-Brunswick, un employeur peut, avant d'engager qui que ce soit, demander une décision par anticipation à l'effet que l'accommodement qu'il a prévu est satisfaisant. Êtes-vous au courant de cela? Je vous renvoie à l'article 10 de ce projet de loi qui modifie l'article 15 de la loi. Il s'agit de l'article qui nous intéresse et qui permet de démontrer que les mesures destinées à répondre aux besoins d'une personne ou d'une catégorie de personnes visées constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive en matière de coûts, de santé et de sécurité.

Senator Kinsella, who is from New Brunswick, told us that, in his province, an employer who is asked to provide accommodation can go before the commission and ask for pre-approval on the accommodation. In that way, they do not have to build something that they thought would be satisfactory and yet still face a complaint later on.

You seem to be frowning. Are you not familiar with that section?

Mr. Scher: Are you referring to a reference ability to the commission?

Senator Jessiman: I refer to an advance ruling, just like you can do regarding the Income Tax Act.

Mr. Scher: I am familiar with that process.

Senator Jessiman: Would you have any objection to advance rulings?

Mr. Scher: It is problematic. The human rights law is there to provide a clear and unmistakable guideline for employers and employees alike. Allowing advance rulings, often without a factual basis, is the same as posing hypothetical questions to a commission. The Supreme Court of Canada has made it very clear that it does not wish to address hypothetical questions. The Ontario Court of Appeal has made it very clear that it does not wish to address hypothetical questions.

Senator Jessiman: This would not be hypothetical. I use, as an example, access to a building. Before completing a building, the owner wants to ensure the design is fair and accessible.

Ms Lemieux-Brassard: In Quebec we do have that process through the Office of Persons with Disabilities. At this point, even in terms of employment issues, the community is trying to go against what the Office of Persons with Disabilities wants to do on that issue in terms of amendment.

Since 1978, we have realized that there has been an obstacle. Landlords and employers have been saying that they do not want the problems and delays of accommodation; they I want to fill the position without going through that.

We must consider that if a person with a disability wants to be on a job and answer a call like everyone else, there are already programs, both federal and provincial, calling for external measures. They assess the needs of persons with disabilities who are ready to enter the labour force. They determine what type of accommodation will be required. They serve as an on-the-job intermediary when the hiring is done. They then provide the service to the employer. It is already there.

The problem we should avoid — and it is the same preoccupation with the cost issue — is not to create any more obstacles for us to be citizens like everyone else. There are already plenty of obstacles. Why must we go to human rights tribunals, federal or provincial, to be told that, yes, we have faced discrimination? Do we have to wait for three years to get someone to confirm what we already know? During that time we still are

Le sénateur Kinsella qui vient du Nouveau-Brunswick nous a dit que dans sa province, un employeur qui doit prévoir un accommodement particulier, peut demander à la commission une approbation par anticipation de l'accommodement en question. De cette façon, il ne court pas le risque de faire l'objet d'une plainte par la suite.

Vous fronchez les sourcils. Ne connaissez-vous pas cet article?

M. Scher: Parlez-vous de la possibilité de renvoi à la commission?

Le sénateur Jessiman: Je parle d'une décision par anticipation, tout comme celle qui s'applique à la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Scher: Je connais ce processus.

Le sénateur Jessiman: Vous opposeriez-vous à des décisions par anticipation?

M. Scher: C'est problématique. La Loi sur les droits de la personne vise à donner aux employeurs tout comme aux employés des balises claires et précises. Le fait de permettre des décisions par anticipation, souvent sans fondement factuel, équivaut à poser des questions hypothétiques à une commission. La Cour suprême du Canada a indiqué très clairement qu'elle ne souhaite pas aborder de questions hypothétiques. La Cour d'appel de l'Ontario a fait de même.

Le sénateur Jessiman: Cela ne serait pas hypothétique. Je prends comme exemple l'accès à un édifice. Avant d'en terminer la construction, le propriétaire veut s'assurer que la conception est juste et accessible.

Mme Lemieux-Brassard: Au Québec, ce processus est assuré par l'Office des personnes handicapées. A l'heure actuelle, même en matière d'emploi, la collectivité essaie d'aller à l'encontre des modifications souhaitées par l'Office des personnes handicapées.

Depuis 1978, nous nous rendons compte de l'existence d'un obstacle. Les propriétaires et les employeurs ne cessent de dire qu'ils ne veulent pas des problèmes et des retards liés à l'accommodement; ils veulent doter le poste sans passer par tout le processus.

Il ne faut pas oublier qu'il existe déjà des programmes fédéraux et provinciaux relatifs à des mesures externes, ce qui permet à toute personne handicapée souhaitant occuper un poste et répondre à un appel de candidatures de le faire, comme n'importe qui d'autre. Ils évaluent les besoins des personnes handicapées qui sont prêtes à entrer sur le marché du travail. Ils déterminent le genre d'accommodement exigé. Ils servent d'intermédiaires sur les lieux du travail après l'embauche. Ils fournissent le service à l'employeur. C'est déjà prévu.

Le problème — et cela rejoint la question des coûts — c'est qu'il ne faut pas créer plus d'obstacles pour nous, qui voulons être citoyens à part entière comme n'importe qui d'autre. Les obstacles sont déjà nombreux. Pourquoi faudrait-il aller devant les tribunaux des droits de la personne, de compétence fédérale ou provinciale, pour s'entendre dire qu'effectivement, nous faisons l'objet de discrimination? Devons-nous attendre trois ans pour nous faire

not working. The problem, the obstacle, is still there. That is what we want to avoid.

If it is to be accommodation, then it should be something like a door opening and not an obstacle. We are still asking for this accommodation because the court decisions have not been implemented. We still have to argue piece by piece every time we want it.

Senator Gigantès: I wish to return to an issue raised by Senator Jessiman. One of the witnesses from FETCO, Ms Diane Richards, spoke of the impact on fellow workers. She gave an example in which she said if you accommodate a woman who can only work Monday through Friday and you ask another woman to work Saturdays and Sundays, the woman working Saturdays and Sundays will not be able to see her children on those two days. That was given as an example of impact on co-workers.

Does that not come under cost? Could that not be solved in a way that would accommodate both women? Is cost an overall criterion under which that problem could be solved?

Ms Lemieux-Brassard: I believe it does. If the employer is willing to provide adapted transportation on weekends, then there is no obstacle for the person with a disability to do the same as the other employee. That would be an accommodation. The problem is you do not get adapted transportation on weekends in order to go to work. We do not even get it to go to the library.

That is where the problem lies. I remember the issue was raised in a court. The question was, can the employer in the accommodation program not cover it? That is why we have problems with the cost issue. If the employers start saying that accommodation is too expensive, then you must make the choice. I am willing to go to work like my colleague. I do not need to be pushed aside because I cannot wheel myself to work or because I do not have the money to obtain an adapted van or because the transit system is not providing me with the proper transportation. Why should I be penalized for not having an adapted job description? Why should I be kept from a job that I can do because my wheelchair does not fit in a regular car and because there is no adapted transportation system offering service on Saturday?

Why should I have to prove that I can do the job when the problem is the unavailable transportation? When we talk about the duty to accommodate we have to ask: What is the need? For that person with all her abilities and all her disabilities, what is required to compensate for the functional limitation and assist her in carrying out her job description? Where is the obstacle and what can be done to address that obstacle?

That is what we call "situation of handicap". I am not handicapped in front of you today. I have a disability. I have functional limitation. If I could not have obtained transportation to

confirmer ce que nous savons déjà? Pendant ce temps-là, nous ne travaillons toujours pas. Le problème, l'obstacle est toujours là. C'est ce que nous voulons éviter.

S'il doit y avoir accommodement, il faudrait que ce soit une ouverture et non un obstacle. Nous continuons à demander cet accommodement, car les décisions des tribunaux n'ont pas été mises en oeuvre. Nous devons toujours nous défendre au coup par coup.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais revenir à une question posée par le sénateur Jessiman. Mme Diane Richards, l'un des témoins de ETCOF, a parlé de l'effet sur les autres employés. Elle a donné l'exemple suivant: si vous répondez aux besoins d'une employée qui ne peut travailler que du lundi au vendredi et si vous demandez à une autre employée de travailler le samedi et le dimanche, celle-ci ne pourra pas voir ses enfants la fin de semaine. C'est l'exemple de l'effet sur les collègues qui a été donné.

Cela ne tombe-t-il pas dans la catégorie des coûts? Ne pourrait-on pas résoudre ce problème d'une manière qui réponde aux besoins des deux femmes? Les coûts sont-ils un critère global permettant de résoudre ce problème?

Mme Lemieux-Brassard: Je crois que oui. Si l'employeur est disposé à fournir un transport adapté les fins de semaine, la personne handicapée ne se heurte plus à un obstacle et peut faire la même chose que l'autre employée. Ce serait un accommodement. Le problème, c'est que l'on n'a pas accès à un transport adapté les fins de semaine pour aller travailler. Nous ne pouvons même pas l'obtenir pour aller à la bibliothèque.

C'est là qu'est le problème. Je me rappelle que cette question a été soulevée devant un tribunal. L'employeur qui a un programme d'accommodement ne peut-il pas s'en charger? C'est la raison pour laquelle les coûts posent un problème. Si les employeurs commencent à dire que l'accommodement est trop coûteux, il faut alors faire un choix. Je suis prête à aller travailler comme ma collègue. Inutile de me mettre de côté, sous prétexte que je ne peux pas me déplacer jusqu'à mon travail ou que je n'ai pas l'argent nécessaire pour obtenir un véhicule adapté ou encore que le système de transport en commun ne me fournit pas le transport qui convient. Pourquoi devrais-je être pénalisée sous prétexte que je n'ai pas de description d'emploi adapté? Pourquoi m'empêcherait-on de faire un travail que je peux faire, uniquement parce que mon fauteuil roulant ne rentre pas dans une voiture normale et que le service de transport adapté n'est pas offert le samedi?

Pourquoi devrais-je être obligée de démontrer que je suis en mesure d'effectuer le travail, si c'est le manque de transport qui est le véritable problème? Lorsque nous parlons de l'obligation d'accommodement, nous devons nous poser les questions suivantes: quels sont les besoins? Quelles mesures doit-on prendre pour aider cette personne compétente, mais handicapée, à remplir ses fonctions? Quel est l'obstacle et que pouvons-nous faire pour le surmonter?

C'est ce que nous appelons un «cas d'empêchement». Je ne vous donne pas l'impression d'être handicapée du fait que je suis assise ici devant vous aujourd'hui, mais j'ai un handicap qui

come here, I would have faced a situation of handicap in not meeting you. However, that is not the case because someone, somehow, provided me with the transportation. That did not stop me from doing my job today which is my volunteer work in speaking to you. Why should I be stopped because I do not have transportation?

We have a serious preoccupation with the issue of cost. We are afraid that we will be told that we cannot be hired because it will be too expensive for the employer to pay for special transportation on weekends. That is a perfect example of what we fear.

Senator Gigantès: Are those three criteria — health, safety and cost — broad enough to cover all your problems?

Mr. Scher: I would again refer you to the fact that the provincial human rights regimes use those three criteria as their base. They have served in the provincial context quite well.

That said, I do not think there is a need for additional criteria to deal with the issue. As has been indicated, if an expansive definition of these limitations is permitted, then, in effect, you negate the right. Ms Lemieux-Brassard has identified what needs to be done: The need itself must be identified. What is the purpose? Why is the accommodation required?

Once that is done, I think you will realize that most often cost is not even a factor. There is a huge belief — I suggest a mistaken belief — that the accommodation of people with disabilities is extremely costly. The reality is that most accommodations for most people with disabilities can be achieved simply by increasing and enhancing communication within a workplace. There has to be an understanding of the need and of the barriers to meeting that need.

Once that happens, once the communication takes place and once the barriers are identified, generally, the costs, if any, of removing those barriers, is quite minimal.

Typically, cost is not a problem in accommodating people with disabilities. Where there are major costs associated with an accommodation — such as, for example, putting in a ramp — those are typically systemic accommodations which do not apply only to people with disabilities but to citizens generally and to large numbers of people with disabilities.

In effect, they are prescribed by law to ensure that, systemically, the barrier is removed and the access is provided to ensure that people with disabilities are afforded equal opportunity and equal right.

Generally, cost in terms of accommodation will not be a factor in providing meaningful accommodation to people with disabilities.

m'empêche de fonctionner pleinement. Si je n'avais pas été en mesure d'obtenir du transport pour venir jusqu'ici, il m'aurait été impossible de vous rencontrer. Toutefois, ce n'est pas le cas puisque quelqu'un, en quelque part, m'a fourni du transport. Cela ne m'a pas empêché de faire mon travail, en tant que bénévole, et de venir vous rencontrer. Pourquoi m'empêcherait-on de faire quelque chose parce que je n'ai pas de moyen de transport?

La question des coûts suscite beaucoup d'inquiétudes. Nous craignons de nous faire dire que nous ne pouvons pas être embauchés parce que l'employeur devra prendre des mesures spéciales pour assurer notre transport les fins de semaine, et que cela lui coûtera trop cher. Voilà ce que nous craignons.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que vous jugez que la portée de ces trois critères — santé, sécurité et coût — est suffisamment vaste?

M. Scher: Je tiens à vous rappeler que ces trois critères servent de fondement aux programmes provinciaux des droits de la personne. Leur application ne pose aucun problème au palier provincial.

Cela dit, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de prévoir de nouveaux critères. Comme je l'ai déjà mentionné, si vous définissez ces critères en termes trop larges, vous supprimez en fait le droit d'accommodement. Mme Lemieux-Brassard a expliqué ce qu'il faut faire: il faut cerner les besoins. Quels sont les besoins? Pourquoi des mesures d'adaptation sont-elles nécessaires?

Une fois que vous aurez répondu à cette question, vous vous rendrez compte que, la plupart du temps, le coût n'est même pas un facteur. On a tendance à croire — à tort — que les mesures d'adaptation qui doivent être prises pour répondre aux besoins des handicapés coûtent très cher. Le fait est que, dans la plupart des cas, on peut répondre aux besoins des handicapés en améliorant tout simplement la communication en milieu de travail. Il faut savoir quels sont les besoins des handicapés, et quels sont les obstacles qui doivent être surmontés pour y répondre.

Une fois cette étape franchie, une fois la communication établie et les obstacles cernés, les coûts, s'il en est, qu'entraîne l'élimination de ces obstacles sont, en général, très minimes.

Habituellement, le coût des mesures d'adaptation ne pose pas de problème. C'est lorsque des travaux majeurs doivent être entrepris — comme, par exemple, l'installation d'une rampe — que les coûts sont plus élevés. Toutefois, ces mesures d'adaptation systémique ne s'appliquent pas seulement aux personnes handicapées, mais aux citoyens en général.

En effet, la loi prescrit qu'un obstacle doit être systématiquement supprimé, et que l'accès doit être assuré pour que les personnes handicapées bénéficient des mêmes chances et des mêmes droits que les personnes non handicapées.

En général, le coût des mesures d'adaptation ne constitue pas un facteur lorsqu'il est question de fournir des accommodements aux personnes handicapées.

It is important for this committee and for Parliament when looking at this issue to realize that the cost of accommodation is typically not a significant one, although the myth of the cost of accommodation is a very large one.

Senator Cogger: I would compliment Mr. Scher and Ms Lemieux-Brassard for their presentations.

Mr. Scher, in response to Senator Jessiman, you are indicating that you are not comfortable with the concept of an advanced ruling because of the hypothetical nature of the question posed.

Then presumably you would be in disagreement with the section covering what another witness has called the "victimless complaint." I refer to clause 23.(2) of this bill which seeks to amend paragraph 40(5)(b) to allow for the lodging of a complaint:

...in respect of which no particular individual is identifiable as the victim...

Is that not the perfect example of your hypothetical question?

Mr. Scher: No, it is not. Even though there is no specific individual associated with a specific complaint, systemic discrimination evolving from systemic barriers, barriers which affect a large number of people, do not necessarily require an individual complainant. In fact, the commission has even now an ability, to some extent, to delve into systemic barriers without the need for an individual complainant.

It is not a hypothetical situation. If a real barrier is widespread, affecting a large number of people, the commission may deem it of significant importance on its own investigation to pursue the matter and to see that barrier removed. It is not always necessary to have an individual complainant when we are dealing with what is a systemic barrier.

It may often happen that we have an individual complainant in an individual setting, and the remedy applied by the commission applies only to that individual setting. This provides that the remedy which might otherwise apply in the individualized setting should be provided on a systemic basis so that the law applies equally throughout Canada and so that the barrier which is present equally throughout Canada is removed.

It is somewhat misleading to suggest that there is a victimless complaint. That is not usually the case. Usually this type of case comes about after an individual complainant raises the complaint and then the commission is empowered to seek out that same barrier in a host of other settings and to ensure that the barrier is removed. Then individuals across Canada do not need to come forward with their own complaints, jamming up the Human Rights Commission system, because a systemic solution is provided for them.

This is a necessary provision. It ensures that the systemic remedy can be implemented and that a commission can, on its own accord or on the complaint of an individual, seek to remove systemic barriers to the full participation in society of people with

Le comité et le Parlement doivent tenir compte du fait que les coûts associés aux mesures d'adaptation sont, en général, peu élevés, même si on a tendance à croire le contraire.

Le sénateur Cogger: Je tiens à remercier M. Scher et Mme Lemieux-Brassard pour leur exposé.

Monsieur Scher, vous avez dit, en réponse à une question du sénateur Jessiman, que vous n'aimez pas l'idée d'obtenir une décision par anticipation à cause du caractère hypothétique de la question qui est posée.

On peut donc conclure que vous n'êtes pas d'accord avec la disposition qui traite, pour reprendre les paroles d'un autre témoin, des «plaintes abstraites». Je vous renvoie au paragraphe 23.(2) du projet de loi, qui vise à modifier l'alinéa 40(5)b) de la même loi pour permettre le dépôt d'une plainte:

...sans qu'il soit possible d'en identifier la victime...

N'est-ce pas là l'exemple parfait de votre question hypothétique?

M. Scher: Non. Bien qu'aucune personne en particulier ne soit associée à une plainte précise, la discrimination systémique qui résulte de l'existence d'obstacles systémiques, des obstacles qui nuisent à un grand nombre de personnes, ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une plainte. En fait, la commission a le pouvoir, dans une certaine mesure, d'entreprendre un examen des obstacles systémiques qui existent sans qu'une personne dépose une plainte.

Ce n'est pas une situation hypothétique. Si un obstacle nuit à un grand nombre de personnes, la commission peut entreprendre une enquête de son propre chef et prendre des mesures pour le supprimer. Il n'est pas toujours nécessaire d'avoir une plainte d'un particulier pour venir à bout d'un obstacle systémique.

Il arrive souvent que nous recevions une plainte qui ne vise qu'une seule personne, et que les mesures prises par la commission ne s'appliquent qu'à cette seule personne. Toutefois, les mesures qui, autrement, s'appliqueraient à une seule personne devraient être mises en oeuvre de façon générale afin que la loi puisse être appliquée également au Canada et que l'obstacle en question puisse être supprimé.

Nous avons tort de laisser entendre qu'il y a des plaintes abstraites. Les choses ne se passent pas comme cela habituellement. Lorsqu'une personne dénonce l'existence d'un obstacle et qu'elle dépose une plainte, la commission a le pouvoir de faire enquête pour voir si cet obstacle existe dans d'autres contextes et faire en sorte qu'il soit supprimé. À partir de ce moment là, il ne sera pas nécessaire de déposer des plaintes individuelles et d'embourber le système de la Commission des droits de la personne, puisqu'une solution générale aura été fournie.

Cette disposition est utile, puisque la solution proposée sera appliquée de manière générale et que la commission pourra, de son propre chef ou sur dépôt d'une plainte, chercher à supprimer les obstacles systémiques qui empêchent les handicapés de

disabilities. For that reason it is very different than what I was referencing earlier.

Senator Moore: Mr. Norman, in your opening remarks you mentioned that eight of the ten provinces have citizen organizations representing Canadians with disabilities and that they meet nationally as the Council of Canadians with Disabilities. Is that correct?

Mr. Norman: That is right. There are eight provinces involved and six uni-disability national groups. That would be national groups concerned with only one type of disability, such as the Thalidomide Victims Association of Canada. We are an umbrella organization. We represent the Coalition of People with Disabilities, Newfoundland and Labrador, centred in St. John's; the Voice of People with Disabilities in Regina, Saskatchewan; the British Columbia Coalition of People with Disabilities.

As a matter of fact, I have some pamphlets here which list all the members. There is some background on the 20-year history of CCD.

At the present time, there are two provinces which do not have cross-disability representational groups. In New Brunswick, a Premier's council is doing some of the work that a cross-disability group would do but not at real arm's length. The province of Ontario had a very active group, almost a prototype organization for people with disabilities, called PUSH Ontario, People United for Self Help in Ontario. That organization at the present time is undergoing some difficulties. It is in most parts of the province disbanded. We are looking to see Ontario rise as a phoenix with a much stronger organization.

Senator Moore: Yours is the national umbrella group?

Mr. Norman: Our group is the national group of cross-disabilities.

Mr. Scher: For those of you who may not be familiar with our past, the Council of Canadians with Disabilities is derived from the former coalition of provincial organizations of the handicapped which existed through the late 1970s and the 1980s. That was the main national consumer organization of people with disabilities. The "Council of Canadians with Disabilities" is a new name for that organization. It is stemming from 1992 when it renamed itself to really keep time with the changes in terminology. Our history actually dates back about 1979.

Senator Lewis: We have been talking about the definition of "undue hardship" and the problems which may arise.

I notice in clause 10 of the bill that section 15 of the present act will have added to it subsection (2) which uses the words "undue hardship."

The proposed section 15(3) reads:

The Governor in Council may make regulations prescribing standards for assessing undue hardship.

participer pleinement à la société. C'est très différent de ce à quoi j'avais déjà fait allusion.

Le sénateur Moore: Monsieur Norman, vous avez dit dans votre déclaration liminaire qu'il y a, dans huit des dix provinces, des associations de citoyens qui défendent les intérêts des Canadiens handicapés. Ces associations sont regroupées sous l'égide du Conseil des Canadiens avec déficiences. Est-ce exact?

M. Norman: Oui. Il y a huit provinces concernées et six groupes nationaux qui représentent les personnes atteintes d'un seul type de déficience, comme par exemple l'Association canadienne des victimes de la thalidomide. Nous sommes un organisme cadre. Nous représentons la Coalition of People with Disabilities de Terre-Neuve et du Labrador, dont le siège social est situé à Saint-Jean; le Voice of People with Disabilities, à Regina, en Saskatchewan; et le British Columbia Coalition of People with Disabilities.

En fait, j'ai ici quelques brochures qui donnent la liste de tous les membres. Elles contiennent également des renseignements généraux sur la coalition, qui existe depuis vingt ans.

À l'heure actuelle, il y a deux provinces qui n'ont pas d'associations qui représentent l'ensemble des personnes handicapées. Au Nouveau-Brunswick, il y a un conseil du premier ministre qui remplit en quelque sorte ce rôle, mais il n'est pas vraiment indépendant. Il y avait en Ontario un groupe très actif, une sorte de quasi-association de personnes handicapées, qui s'appelait PUSH Ontario, People United for Self Help in Ontario. Cet organisme fait actuellement l'objet d'un remaniement en profondeur. La plupart des sections locales ont été dissoutes. Nous nous attendons à ce qu'il renaisse de ces cendres et qu'il devienne encore plus puissant.

Le sénateur Moore: Vous êtes donc un organisme national de coordination?

M. Norman: Nous représentons toutes les personnes handicapées.

M. Scher: Pour ceux qui ne connaissent pas notre histoire, le Conseil des Canadiens avec déficiences découle d'une autre coalition d'organisations provinciales des handicapés qui existait à la fin des années 70 et dans les années 80. C'était le principal organisme national qui défendait les intérêts des Canadiens handicapés. Le Conseil des Canadiens avec déficiences est le nouveau nom de l'organisme. Le groupe a décidé de changer de nom en 1992 pour tenir compte de l'évolution de la langue. Nous existons en fait depuis 1979.

Le sénateur Lewis: Nous avons parlé de la définition de l'expression «contrainte excessive» et des problèmes qu'elle peut poser.

L'article 10 du projet de loi, qui modifie l'article 15 de la loi actuelle, prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe dans lequel figurent les mots «contrainte excessive».

Le paragraphe 15(3) se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer les critères d'évaluation d'une contrainte excessive.

That seems to anticipate that the Crown is going to prescribe some basis for assessing undue hardship. I do not know exactly what they mean by "prescribing standards," but it seems to imply that there will be criteria set out in the regulations to cover that. We do not know what those regulations will be, but it seems to anticipate that the words "undue hardship" would be explained in some way.

Mr. Scher: Yes, they would be more clearly defined. That is the same wording found in the Ontario Human Rights Code. That is one reason why I point you to the guidelines for accommodation and undue hardship which have been established in Ontario. Although they are not in regulatory form, they are in the form of guidelines established by the commission. They have been adopted by the courts and, although they do not have formal status as promulgated regulations, they have been interpreted and given the effect of a quasi-legislative enactment and have been given almost the same effect as regulations.

We are suggesting that you turn your minds to those guidelines as the fundamental bases which have been used for assessing undue hardship throughout Ontario and, I suggest, the bases used throughout much of the jurisprudence both throughout Ontario and Canada.

For that reason, I believe they form a good basis for discussion and implementation in terms of the standards for undue hardship at the federal level. They are appropriate and would apply. I urge you to consider them carefully.

Ms Lemieux-Brossard: I want it to be understood that we do not want more criteria. In an ideal world, we would not ask for any criterion because our experience has been that such criteria serve as obstacles.

Our hope is that if those two criteria are included, we will be actively involved in defining the cost issue to the most basic need which will neither serve us nor work against us, and also in looking at source of income. That criteria is not included. We have already said that that is a criteria which should not be used but could be covered.

That is something we should talk about. If we have a disability pension, that is the source of income and we will not be able to get an accommodation for work. Then we will get nothing to compensate for the additional costs.

There are many different situations where that issue arises. We are hoping to be heard in order that we can express in more detail all of our concerns.

The Chairman: The proposed subsection 15(5) covers this point precisely. It reads:

The Canadian Human Rights Commission shall conduct public consultations concerning any regulation proposed to be made by the Governor in Council under subsection (3) and shall file a report of the results of the consultations with the Minister within a reasonable time after the publication of the proposed regulation in the *Canada Gazette*.

This is a requirement. It does not say with whom he shall conduct these public consultations, but you may be assured that when the minister appears before this committee he will be asked.

On semble laisser entendre que la Couronne va établir des critères qui serviront de base à cette évaluation. Je ne sais pas exactement ce qu'on entend par «déterminer les critères», mais on semble laisser entendre qu'il y aura des critères qui seront établis par règlement. Quel règlement, je ne sais pas, mais on laisse entendre que les mots «contrainte excessive» y seront définis.

M. Scher: Oui, ils seront définis de façon plus précise. On retrouve le même libellé dans le Code des droits de la personne de l'Ontario. C'est pour cette raison que je vous ai parlé des directives sur les mesures d'adaptation et les préjudices injustifiés qui ont été adoptées par l'Ontario. Ces directives, bien qu'elles ne se présentent pas sous forme de règlement, ont été établies par la commission. Elles ont été appliquées par les tribunaux, et, même si elles n'ont pas été promulguées sous forme de règlement, elles ont fait l'objet d'interprétations et sont presque assimilées à une loi et à un règlement.

Ces directives ont servi à évaluer les préjudices injustifiés. Elles ont également servi de fondement, dans une large mesure, aux décisions qui ont été rendues en Ontario et au Canada.

Le gouvernement fédéral peut donc s'en inspirer pour établir des critères d'évaluation d'une contrainte excessive. Ces directives sont adéquates et peuvent être appliquées. Je vous encourage à les analyser de près.

Mme Lemieux-Brossard: Je tiens à préciser que nous ne voulons pas de nouveaux critères. Théoriquement, nous préférierions ne pas en avoir parce que nous nous sommes rendu compte que ces critères constituent, en fait, des obstacles.

Si ces deux critères sont inclus, nous espérons prendre une part active au processus qui consistera à définir les coûts des besoins essentiels. En ce qui concerne les sources de revenu, qui ne sont pas considérées comme un critère, nous avons déjà dit que ce facteur ne devrait pas être retenu, mais qu'il pourrait être pris en considération.

C'est une question qu'il faudrait aborder. Si les prestations d'invalidité sont assimilées à une source de revenu, nous ne pourrions obtenir des accommodements pour le travail. Nous ne recevrons rien pour compenser les coûts additionnels.

Il y a de nombreux cas où ce problème se pose. Nous espérons pouvoir exposer plus en détail nos préoccupations à ce sujet.

La présidente: Le paragraphe 15(5) s'attaque en fait à cette question. Il précise que:

La Commission des droits de la personne tient des consultations publiques concernant tout projet de règlement publié au titre du paragraphe (3) et fait rapport au gouverneur en conseil dans les meilleurs délais.

Voilà ce que dit le paragraphe. Il ne précise pas qui participera aux consultations publiques, mais nous le demanderons au ministre quand il comparaitra devant nous.

On behalf of the committee, thank you for coming to speak to us today.

The committee adjourned.

Au nom du comité, je tiens à vous remercier de nous avoir rencontrés aujourd'hui.

La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the Human Rights Tribunal:

Ms Anne L. Mactavish, President;

*From FETCO (Federally Regulated Employers —
Transportation and Communication):*

Mr. George C.B. Smith, Vice-President, Human Resources,
Canadian Broadcasting Corporation;

Ms Dianne Richards, Manager, Labour
Relations, B.C. Maritime Employers Association;

Mr. Roger MacDougall, Legal Counsel, Canadian National
Railway;

Ms Lorette Glasheen, Manager, Employment Equity,
Canadian Pacific Railway.

From the Council of Canadians with Disabilities:

Mr. Eric Norman, National Chairperson;

Mr. Hugh Scher, Chairman, Human Rights Committee;

Ms Lucie Lemieux-Brossard, executive member.

Sur le projet de loi S-5:

Du Tribunal des droits de la personne:

Mme Anne L. Mactavish, présidente.

*D'ETCOF (Employeurs des transports et communications de
régie fédérale):*

M. George C.B. Smith, vice-président, Ressources humaines
Société Radio-Canada;

Mme Dianne Richards, gestionnaire, Relations de travail
B.C. Maritime Employers Association;

M. Roger MacDougall, conseiller juridique, Compagnie des
chemins de fer nationaux du Canada;

Mme Lorette Glasheen, gestionnaire, Équité en matière
d'emploi, Compagnie de chemins de fer Canadien
Pacifique.

Du Conseil des Canadiens avec déficiences:

M. Eric Norman, président national;

M. Hugh Scher, président, comité sur les droits de la
personne;

Mme Lucie Lemieux-Brassard, membre exécutif.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, November 27, 1997

Le jeudi 27 novembre 1997

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Sixth meeting on:
Examination of Bill S-5, An Act to amend the
Canada Evidence Act and the Criminal Code
in respect of persons with disabilities, to amend
the Canadian Human Rights Act in respect of
persons with disabilities and other matters and
to make consequential amendments to other Acts

Sixième réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la
Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel
et la Loi canadienne sur les droits de la personne
relativement aux personnes handicapées et, en
ce qui concerne la Loi canadienne sur les
droits de la personne, à d'autres matières,
et modifiant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 27, 1997

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 10:54 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne and Moore (9).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Quebec Bar Association:

Ms Carole Brosseau, Solicitor, Research and Legislation Services;

Ms Madeleine Caron, Solicitor, Member, Subcommittee on Bill S-5.

From the National Association of Women and the Law:

Ms Margot Young, Member, National Steering Committee; Associate Professor, University of Victoria, Faculty of Law.

The Chair made an opening statement.

Ms Carole Brosseau made a statement.

Ms Madeleine Caron made a statement and, together with Ms Brosseau, answered questions.

At 12:24 p.m., the committee suspended.

At 12:47 p.m., the committee resumed.

Ms Margot Young made a statement and answered questions.

At 1:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 27 novembre 1997

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 54, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne et Moore (9).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau du Québec:

Mme Carole Brosseau, avocate, Service de recherche et législation;

Mme Madeleine Caron, avocate, membre, sous-comité sur le projet de loi S-5.

De l'Association nationale de la femme et du droit:

Mme Margot Young, membre du comité directeur national; professeure agrégée, faculté de droit, Université de Victoria.

La présidente fait une déclaration.

Mme Carole Brosseau fait une déclaration.

Mme Madeleine Caron fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Brosseau.

À 12 h 24, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 47, le comité reprend ses travaux.

Mme Margot Young fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 27, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 10:54 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our first witnesses today are from the Quebec Bar Association.

Please proceed.

[*Translation*]

Ms Carole Brosseau, Solicitor, Research and Legislation Services, Quebec Bar Association: Madam Chairman, first of all, I would like to thank the Senate committee for inviting us here to make representations on Bill S-5 on behalf of the Quebec Bar Association. I am a solicitor with the Bar's Research and Legislation Services. I am happy to have with me today Ms Madeleine Caron and I will give you her professional background in a few moments.

I would like to begin by describing for you the role of the Quebec Bar as set out in the enabling legislation. We have a responsibility to protect the public and when we make representations, this responsibility is always uppermost in our minds. We will not represent the interests of any one group; rather, when bills are tabled, we will work to ensure that the proposed legislation is in the best interests of the public.

The Quebec Bar takes the following approach: we consult with experts in specific areas who sit on advisory committees. With the help of these committees, we establish our official positions which are then approved by the bâtonnier or the office of the bâtonnier, or by the bar's decision-making bodies, namely the executive committee and the general council. This gives you an idea of how we work.

As part of our study of Bill S-5, we consulted two working committees: one specifically established to deal with matters pertaining to administrative law and human rights, and the standing committee on criminal law committee which has given testimony several times before the Senate committee. Our brief also lists the names of those who were consulted in the drafting of this document. I hope this gives you an idea of how our organization is structured and how we went about preparing this submission.

Ms Caron is an expert in the field of human rights. She has worked as a lawyer for a number of years and since 1979, has been with Quebec's Commission des droits de la personne where she served as the head of litigation services from 1986 to 1997. I will let Ms Caron talk to you about human rights issues, the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 27 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 54, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons d'abord entendre les représentants du Barreau du Québec.

Vous avez la parole.

[*Français*]

Mme Carole Brosseau, avocate, service de recherche et législation, Association du Barreau du Québec: Madame la présidente, d'entrée de jeu, j'aimerais remercier le comité sénatorial de nous avoir invitées à faire nos représentations sur le projet de loi S-5. Nous représentons le Barreau du Québec. Je suis avocate au service de recherche et législation. J'ai le plaisir d'être accompagnée aujourd'hui de Mme Madeleine Caron dont j'expliquerai le profil professionnel dans quelques instants.

J'aimerais d'abord vous présenter le rôle du Barreau du Québec qui est prescrit par la loi. Nous avons un rôle de protection du public et lorsque nous faisons des représentations nous avons toujours ce rôle à l'esprit. Nous ne présenterons pas les intérêts d'aucun groupe, mais nous essayerons de voir quel est le meilleur intérêt du public dans les projets de loi présentés.

Le Barreau du Québec fonctionne de la façon suivante: nous consultons des spécialistes dans chacun des domaines concernés qui sont des comités aviseurs. Ultérieurement, avec l'aide de ces comités, nous élaborons nos positions officielles qui sont entérinées par le bâtonnier ou le cabinet du bâtonnier, ou encore par les instances décisionnelles du barreau qui sont le comité administratif et le conseil général. Cela vous donne un aperçu de notre façon de fonctionner.

Nous avons consulté, dans le cadre de l'étude du projet de loi S-5, deux comités de travail: un comité créé particulièrement dans le domaine du droit administratif et des droits de la personne, ainsi que le comité permanent en droit criminel qui a comparu plusieurs fois devant le comité sénatorial. Vous avez le nom des personnes consultées dans le cadre de l'élaboration du mémoire présenté aujourd'hui. Voilà pour ce qui est de la structure et de la présentation initiale.

Je vous indique que Mme Caron est spécialiste dans le domaine des droits de la personne. Elle est avocate depuis de nombreuses années et elle est depuis 1979 au service de la Commission québécoise des droits de la personne, où elle a occupé le poste de chef du contentieux de 1986 à 1997. En ce qui a trait aux aspects

Canadian Human Rights Tribunal and the amendments to the Canadian Human Rights Act.

Given the time frame that we had to work with, we used the copy of Bill C-98 tabled last April for the purposes of our study. I checked and the provisions of Bill S-5 and Bill C-98 are consistent with one another. For the purposes of our study and to facilitate matters, we used the Bill C-98 version. All of our references are to provisions in Bill C-98.

I will start by examining the provisions in the bill which amend the Evidence Act and the Criminal Code. As far as the Evidence Act is concerned, the amendments reflect the desire on the part of the legislator to accommodate disabled persons so that they can participate more fully in the judicial process.

We have two comments to make regarding amendments to the Criminal Code. The first concerns the proposed new section 153.1 in clause 2 of Bill C-98. Pursuant to this provision, the sexual exploitation of a person with a mental or physical disability would constitute an offence. We understand the principle underlying this clause. However, sections 151 and 152 of the Criminal Code provide for a term of imprisonment of up to ten years to be imposed on a person found guilty of taking sexual advantage of a disabled adult, whereas the maximum penalty under the new section 153.1 for a comparable offence is five years.

While the two situations are comparable, the punishment imposed is different. Section 153 of the Criminal Code already covers incidents involving minors. Therefore, we are puzzled by the creation of a new offence.

My second comment pertains to clause 3 of the bill which amends section 627 of the Criminal Code to permit a person with a physical disability who is otherwise qualified to serve as a juror to have technical, interpretive or other support services. We have a question that we would like to put to you regarding this provision.

We do have some reservations in respect of this clause. Remember that we are talking about seating a jury. Juries deal with serious offences. Consequently, in the case of a juror with a hearing disability who requires technical support, an interpreter might eventually be brought in as a kind of thirteenth juror. Our question is as follows: As the thirteenth juror, would this individual participate in the jury's deliberations?

Steps would have to be taken to ensure that the technical support provided by an individual to a hearing-impaired juror would not make this individual a thirteenth juror.

It is not that we have a problem with this provision, but rather that we question how it will be implemented. This concludes our comments about the proposed amendments to the Criminal Code.

du droit de la personne du Tribunal canadien des droits de la personne et des modifications à la Loi canadienne des droits de la personne, je vais céder la parole à Mme Caron.

Compte tenu des délais qui nous étaient impartis, nous avons utilisé pour les fins de l'étude du projet de loi, la copie du projet de loi C-98, qui a été déposé en avril dernier. J'ai fait une vérification et les articles du projet de loi S-5, et ceux du projet de loi C-98 correspondent. Pour les fins de l'étude, nous avons utilisé la version du projet de loi C-98 pour accélérer nos travaux. Toutes les références aux articles sont prises à partir du projet de loi C-98.

Je vais commencer par les dispositions qui sont prévues dans le projet de loi sur la Loi sur la preuve et au Code criminel. Quant à la Loi sur la preuve, je pense qu'il est du désir du législateur d'accommoder les personnes handicapées pour qu'elles participent davantage au processus judiciaire.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modifications au Code criminel, on aurait deux commentaires à faire valoir. Il s'agit du nouvel article 153.1 proposé par l'article 2 du projet de loi C-98. On y crée une infraction particulière lorsqu'une personne en situation d'autorité profite sexuellement d'une personne ayant une déficience mentale ou physique. On comprend dans quel esprit cet article a été introduit dans le projet de loi. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une personne majeure et handicapée, les dispositions des articles 151 et 152 du Code criminel prévoient, dans le cas d'une personne inculpée, une peine pouvant aller jusqu'à 10 ans, alors que le nouvel article 153.1 indique une peine maximale de 5 ans pour une infraction comparable.

On pense qu'il s'agit de deux situations comparables dans les faits qui entraîneraient des sanctions différentes. Le cas d'une personne mineure est déjà couvert à l'article 153. On s'interroge sur le fait de créer une nouvelle infraction dans cet esprit.

Mon deuxième commentaire tient compte de l'article 3 du projet de loi qui modifie l'article 627 du Code criminel. Il s'agit à ce moment, d'accommoder un juré ayant une déficience physique mais capable de remplir de manière convenable ses fonctions en utilisant une aide technique ou autre, ou des services d'interprétation. Dans ce cas, il s'agit d'une interrogation que l'on voudrait vous soumettre.

Nous avons des réserves. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de la constitution d'un jury. Il s'agit toujours d'infractions graves. En conséquence, lorsqu'il y a besoin d'une aide technique, nous pensons, par exemple, à une déficience auditive, on peut utiliser un interprète qui constituerait un treizième juré éventuellement. L'interrogation que nous avons dans ces cas est la suivante: est-ce que cette personne serait un treizième juré qui participerait aux délibérations du jury en question?

Il faudrait s'assurer de moyens pour que l'aide technique ne soit pas un treizième juré dans les cas où il y aurait un juré handicapé, souffrant d'un handicap auditif.

Il s'agit plus d'une interrogation que vraiment d'un inconfort vis-à-vis cette question. Cela complète les deux aspects relativement aux modifications du Code criminel.

I will now turn the floor over to Ms Caron. She will be discussing the amendments to the Canadian Human Rights Act.

Ms Madeleine Caron, Solicitor, Member, Subcommittee on Bill S-5, Quebec Bar Association: The first provision that we would like to comment on is clause 8. We fully concur with the aim of this provision which is to ensure that the needs of persons with disabilities are accommodated. We feel that the French version of the bill is perhaps stronger and more proactive than the English one. The French version refers to "prise de mesures visant à la satisfaction des besoins". The English version should be harmonized with the French one to convey this proactive notion of protecting all individuals and ensuring equal opportunity for all.

Subsections 2 and 8 of this clause are very interesting. Clause 9 amends section 15 of the act.

Senator Cogger: We are not following you. You are not referring to the same version of the bill as we are.

Ms Caron: Would the reference be to clause 8 of the bill? Is there a difference between Bill C-98 and Bill S-5?

Senator Cogger: Do you have a copy of Bill S-5?

Ms Brosseau: Clause 8 is now clause 9.

Ms Caron: You are correct, it is clause 9 of Bill S-5 which amends section 2 of the Canadian Human Rights Act.

We agree with this provision. The French version of clause 9 is worded more strongly than the English one. It refers specifically to "prise de mesures visant à la satisfaction des besoins".

This reflects the taking of a proactive approach. We totally agree with this wording. In fact, the wording of the English text could be more explicit.

Clause 10 amends section 15 of the act which provides for non-discriminatory practices. Subsection (2) contains a definition of undue hardship.

For any practice mentioned in paragraph 1(a)[...], it must be established that accommodation of the needs of an individual or class of individuals affected would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs, considering health, safety and costs.

Subsection (2) restricts the criteria of undue hardship to costs, health and safety. Case law, particularly Supreme Court case law, has already carefully worked out the concept of undue hardship in respect accommodation and discrimination. We are concerned that the definitions given in this subsection will limit the concept of undue hardship. Perhaps we could confine ourselves to talking about this concept of undue hardship and leave it to the courts to define the parameters.

Ms Brosseau: We are pleased with the clause in the bill which provides for the Governor in Council to make regulations prescribing standards for assessing undue hardship and with the fact that the regulations arising from the Canadian Human Rights Act will be published in advance. The Quebec Bar made

Je vais céder la parole à Mme Caron. Nous allons traiter des modifications apportées à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Mme Madeleine Caron, avocate, membre, sous-comité sur le projet de loi S-5, Association du Barreau du Québec: Le premier article sur lequel nous avons des commentaires est l'article 8. Sur le fond, nous sommes tout à fait d'accord que l'on prévoit des mesures visant à la satisfaction des besoins des personnes handicapées. Nous sommes d'avis que le texte français est peut-être plus fort et plus proactif que le texte anglais. Le texte français parle de prise de mesures visant à la satisfaction des besoins. Ce n'est pas une remarque fondamentale. On devrait harmoniser le texte anglais pour avoir cette idée proactive dans la protection des personnes et le respect de l'égalité.

L'article 9.2 et 9.8 sont très intéressants. L'article 9 modifie l'article 15.

Le sénateur Cogger: On n'arrive pas à vous suivre. On ne procède pas à partir du même texte.

Mme Caron: Alors est-ce que ce serait l'article 8 du projet de loi? Est-ce qu'il y aurait une différence avec le projet de loi S-5?

Le sénateur Cogger: Avez-vous le projet de loi S-5?

Mme Brosseau: L'article 8 est maintenant l'article 9.

Mme Caron: Vous avez raison, c'est l'article 9 du projet de loi S-5 qui modifie l'article 2 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Nous sommes d'accord avec cette disposition. Nous remarquons que le texte français de l'article 9 est plus fort que le texte anglais. Il parle expressément de prise de mesures visant à la satisfaction des besoins.

Cette prise de mesures indique une intervention proactive. Nous sommes tout à fait d'accord avec cette formulation. Elle pourrait être reprise plus explicitement dans le texte anglais.

Le deuxième article, l'article 10 modifie l'article 15 qui prévoyait des actes non discriminatoires. L'article 10(2) définit la contrainte excessive.

Les faits prévus à l'alinéa(1)a) [...] constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive en matière de coûts, de santé et de sécurité.

L'article 10(2) limite la contrainte excessive dans les matières de coûts, de santé et de sécurité. La jurisprudence, particulièrement celle de la Cour suprême, a bien défini la contrainte excessive en matière d'accommodement et de discrimination. Nous craignons que la notion soit restreinte par ce paragraphe avec les définitions données. On pourrait se limiter à parler de contraintes excessives et laisser l'interprétation jurisprudentielle définir les contours de cette notion.

Mme Brosseau: Pour ce qui est de cet article, on avait un commentaire favorable. Maintenant les critères d'évaluation par règlement par le gouverneur en conseil seront prépubliés. Les règlements seront prépubliés en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne. Le Barreau du Québec avait déjà fait

representations to the Standing Committee on Justice in conjunction with its study of Bill C-25, the federal Regulations Act and recommended to the government that it adopt Quebec's approach which requires the publication of all draft regulations.

The field of human rights is one of particular interest to the public. Publication of the draft regulations is a positive step and we want it to underscore this fact. This is a very interesting and important measure.

Ms Caron: Our position on clause 10(9) is similar. It appears to set out specific employment requirements for the members of the Canadian forces. This is unnecessary. In any event, case law has recognized that certain special skills are required to secure employment in the Canadian forces. It seems pointless to include a special definition here in the bill. Case law has not resulted in any instances of abuse in this area.

Clause 14 concerns retaliation. The Quebec Bar agrees that retaliation against an individual who files a complaint of discrimination could be deemed a discriminatory practice. However, we suggest that some provision should be made for emergency measures to be taken immediately. For example, when a person files a complaint of discrimination and that person's employer takes retaliatory action, that complainant should not have to wait until an investigation is concluded and have a court order a stop to this retaliatory action. We recommend that the provision set out some emergency measures that could be invoked in such instances.

Ms Brosseau: When consulting our brief, you should always add the numbering by one. Instead of clause 8, you should read clause 9. That is the only difference between S-5 and C-98.

Clause 19 amends section 25 of the Act and defines "employment" as including a contractual relationship with an individual for the provision of services. We concur with this provision which protects contractual employees or employees hired through placement services from discrimination.

Pursuant to clause 23, the commission — the commission submits a request to the tribunal and we will talk more about this later — may file complaints to be heard jointly by the tribunal. The bar suggests, and we will come back to this a little later when we discuss the need to put more distance between the tribunal and the commission, that emphasis be placed on the fact that it is the tribunal that may order the filing of joint complaints. We propose the following wording: the tribunal may, on application from the commission, request that complaints be dealt with jointly. As the provision is now worded, we are left with the impression that as soon as the commission requests that complaints be dealt with jointly, the tribunal has no choice but to go along with this request. There must be more distance between the commission and the tribunal. The former is an administrative body, while the latter has adjudication functions.

This brings us to clause 27 of the bill on page 12 and to the section on the Canadian Human Rights Tribunal. We take note of the legislator's intention of establishing a permanent human rights

des représentations devant le comité permanent de la Justice dans le cadre du projet de loi C-25, la Loi fédérale sur les règlements. On avait suggéré au gouvernement d'emprunter au système québécois qui exigeait la prépublication de tous les règlements.

Dans le domaine des droits de la personne, il s'agit d'un domaine qui touche particulièrement le public. Cette prépublication est un élément favorable, à notre avis. On voudrait souligner cette position. C'est très intéressant et même important.

Mme Caron: L'article 10(9) mérite encore la même remarque que précédemment. On semble avoir une définition particulière de l'exigence de l'emploi imposée aux Forces armées canadiennes. Il ne devrait pas y avoir une définition de cette notion particulière aux Forces armées canadiennes. La jurisprudence, de toute façon, a reconnu que les Forces armées canadiennes exigent certaines capacités particulières. Il semble inutile d'avoir une définition spéciale pour les Forces armées canadiennes. La jurisprudence n'a pas amené des abus dans ce domaine.

L'article 14 concerne les représailles. Le Barreau du Québec est d'accord que l'on prévoit que des représailles contre une personne qui se plaint de discrimination soient considérées comme un acte discriminatoire. Nous suggérons cependant d'avoir la possibilité de mesures d'urgence ou de mesures d'intervention immédiate. Quand une personne porte plainte pour discrimination et que, par exemple, son employeur utilise des représailles à son égard, il ne faut pas attendre que toute l'enquête soit terminée pour se présenter devant un tribunal pour avoir des mesures particulières pour arrêter ces représailles. Nous suggérons qu'il puisse y avoir des mesures d'urgence dans ce cas.

Mme Brosseau: Par rapport à notre mémoire, il y a un décalage d'un article à chaque fois. Au lieu de lire l'article 8, vous lisez l'article 9, c'est la différence par rapport à C-98.

L'article 19 modifie l'article 25 du projet de loi et définit l'«emploi» en y assimilant un contrat conclu avec un particulier pour la fourniture de services. Nous sommes d'accord avec cette disposition qui protège contre la discrimination l'employé contractuel par exemple, ou l'employé engagé par l'intermédiaire d'une agence de placement.

L'article 23 du projet de loi permet à la commission — c'est la commission qui se présente devant ce tribunal dont on parlera plus tard — de joindre des plaintes devant le tribunal. Le barreau suggère — et cela va revenir un peu plus tard lorsqu'on va parler de la nécessité de faire plus de distinction et d'avoir une plus grande distance entre le tribunal et la commission — d'insister que ce soit le tribunal qui puisse ordonner la jonction des plaintes. On pourrait avoir une formulation qui serait la suivante: le tribunal peut, sur requête de la commission, ordonner la jonction des plaintes. Cette formulation semble laisser croire que dès que la commission demande la jonction des plaintes, le tribunal doit l'accorder. Le tribunal doit avoir plus de distance. La commission est un organisme administratif, le tribunal a des fonctions d'adjudication.

Cela nous mène maintenant au chapitre sur le Tribunal canadien des droits de la personne, l'article 27 du projet de loi, à la page 12. De façon générale, nous prenons acte de l'intention de créer un

tribunal. The bar supports this initiative. However, we wish to point out that the tribunal's independence vis-à-vis the commission, the public administration and in particular the department could be expressed in stronger terms.

In our brief, we refer to the criteria for judicial independence. I have no wish to quote our submission in its entirety, but on page 9, we include a citation of Madam Justice McLaughlin who stated the following:

The critical requirement for the maintenance of judicial independence is that the relations between the judiciary and other branches of government not impinge on the essential "authority or function" of the court.

Consequently, a court must not only operate in an impartial manner, but it also must be seen to do so by a reasonable and intelligent person. The Quebec Bar notes that the federal bill is not identical to existing Quebec legislation. In Quebec, a human rights tribunal is a judicial body in that hearings are presided over by full-time judges. We are not asking the federal tribunal to take a similar approach. However, as we mentioned earlier, the legislation must be very clear as to the separate status of the tribunal and the commission. The commission files requests and the tribunal hands down decisions. The law is clear on this point. Otherwise, in cases where an individual might think that the tribunal has bowed to the pressures of the commission, legal disputes could arise and the legislation would be of no help in resolving these disputes.

Clause 48.3 of Bill S-5 gives the Minister of Justice extensive powers in respect of remedial or disciplinary measures that can be imposed on a member of the tribunal. This is quite obvious in clause 48.3. The Minister of Justice may take disciplinary action against a member of the human rights tribunal. We find this surprising and somewhat incongruous. This provision should be amended.

Section 48.5 reads as follows:

The full-time members of the tribunal shall reside in the National Capital Region...

We believe that this provision will make it difficult to recruit high calibre individuals because members will be chosen from across the country. We fail to understand this requirement, given present-day means of communication, and we question the importance of a permanent residence in or on the edge of the National Capital Region. We feel that tribunal members should not all necessarily have to reside in the National Capital Region, especially since the cases being brought to their attention originate from all over Canada.

Ms Brosseau: One of the principles behind or reasons for this provision was to ensure full regional representation on the tribunal. Given the mobility of individuals and families, we also doubt whether it will be possible to meet the objective of ensuring that full regional representation, bearing in mind that we want the tribunal members to be as competent as possible. The competence of tribunal members is another important consideration in terms of ensuring the sound operation of the tribunal. We have some serious reservations, therefore, about this residency requirement.

Tribunal canadien des droits de la personne qui a une certaine permanence. Le barreau est d'accord avec cela. Mais nous vous ferons remarquer que l'indépendance du tribunal pourrait être davantage affirmée par rapport à la commission, à l'administration publique et, notamment, au ministère public.

Dans notre mémoire nous faisons allusion aux critères d'indépendance judiciaire. Je ne veux pas réciter au complet notre mémoire, mais à la page 9 de notre mémoire nous citons madame le juge McLaughlin qui dit, en particulier, et je cite:

La condition capitale du maintien de l'indépendance judiciaire est que les relations entre le pouvoir judiciaire et les autres organes du gouvernement ne doivent pas empiéter sur les pouvoirs et fonctions essentiels du Tribunal [...]

Il faut que ce tribunal fonctionne de façon impartiale mais qu'il soit aussi perçu de cette façon par une personne raisonnable et sensée. Le Barreau du Québec note que le projet de loi fédéral n'est pas identique à celui qui existe au Québec. Au Québec, le Tribunal des droits de la personne est un tribunal judiciaire parce que les auditions sont présidées par des juges permanents. Nous ne demandons pas cela au tribunal fédéral. Cependant, comme nous en avons parlé précédemment, il faudrait que la loi soit très claire quant au statut distinct du tribunal et de la commission: la commission par requête peut faire des demandes et le tribunal décide. La loi doit être claire sur ce point. Sinon, dans des situations particulières où un particulier peut penser que le tribunal a cédé aux pressions de la commission, cela donne lieu à des litiges et le texte de la loi n'aidait pas à résoudre ces litiges.

L'article 48.3 du projet de loi S-5, donne au ministre de la Justice beaucoup de pouvoir relativement aux mesures correctives ou disciplinaires qui peuvent être ordonnées à un membre du tribunal. Cela est flagrant dans l'article 48.3: le ministre de la Justice peut agir sur un membre du Tribunal des droits de la personne en matière disciplinaire. Cela nous semble incongrue et surprenant. Il faudrait que cet article soit révisé.

L'article 48.5 indique, et je cite:

Les membres à temps plein doivent résider dans la région de la capitale nationale ...

Le barreau croit que cette disposition aura pour effet de rendre difficile le recrutement de gens de haut calibre parce que les membres seront choisis à travers le Canada. Nous comprenons mal cette obligation, compte tenu des moyens modernes de communication, et nous nous interrogeons sur l'importance d'une résidence permanente en périphérie. Nous croyons que les membres du tribunal ne devraient pas nécessairement résider tous dans la région de la capitale nationale, surtout que les causes viennent de partout au Canada.

Mme Brosseau: Un des principes ou un des objectifs de cette disposition était d'assurer la représentativité des régions au tribunal. Compte tenu des mouvements de personnes et compte tenu des mouvements des familles, on doute aussi de la possibilité d'atteindre l'objectif de représentativité des régions, toujours en ayant en mémoire que l'on veut des gens, siégeant sur ce tribunal, qui soient les plus compétents possibles. La compétence des membres du tribunal est aussi un des objectifs pour en assurer le bon fonctionnement. On a des doutes sérieux là-dessus.

Ms Caron: A recent Supreme Court ruling dealt with this issue of requiring an individual to have a permanent residence in a given location in order to carry out his or her duties. A close correlation must exist between the requirements of the position and the residency requirements. Senators can refer to the relevant ruling, that is *Godbout v. the City of Longueuil*.

Ms Brosseau: In clause 48.8 of Bill S-5, these provisions have not been amended. On page 17 of the bill, the chairperson may, and I quote:

[...] engage persons having technical or special knowledge to assist or advise members [...]

While the Quebec Bar does not object to the presence of experts, problems may, however, arise with respect to openness when experts raise new facts. It should be noted here that the experts would be working for the tribunal, not for the parties in the case. If the expert raises new facts, a mechanism should be in place for disclosing these expert opinions to allow the parties to take them into consideration, analyze them and cross-examine the tribunal's experts.

At present, the bill does not provide a mechanism for disclosing new facts. In our opinion, such a mechanism should be an integral part of Bill S-5. We are not opposed to the principle at hand, but when new facts are disclosed, there should be a mechanism for disclosure in place.

Senator Beaudoin: Are you referring to clause 48?

Ms Brosseau: Clause 48.8(2). This would be an important addition.

Ms Caron: Clause 49.1 is one example of a lack of strict demarcation between the role of the commission and that of the tribunal. This provision reads as follows:

At any stage in the filing of a complaint, the Commission may request the Chairperson of the Tribunal to institute an inquiry [...]

Firstly, this gives us the impression that the commission can choose judges; that is not the purpose of this provision. The tribunal operates within a given jurisdiction; the commission files a complaint and the tribunal disposes of it in accordance with its jurisdiction. However, we do not think that there should be any kind of administrative complicity between the commission and the tribunal.

The same comments apply to sub-section 2 in that we do not feel that the chairperson should be assigning a member of the tribunal on receipt of a request from the commission.

With respect to subsection 3 and the appointment of the tribunal chairperson, we contend that the chairperson should at all times be someone who has a legal background for the following reasons: adjudicating these cases requires a certain knowledge of case law and the rules of evidence. Human rights tribunals are not required to strictly observe the normal rules of evidence. However, in order to ensure more flexibility as far as procedure and evidence is concerned, those overseeing the proceedings must have knowl-

Mme Caron: Un jugement récent de la Cour suprême a traité de cette question de résidence obligatoire dans un endroit donné pour remplir des fonctions. Il faudrait une corrélation étroite entre les exigences de cette fonction et l'obligation de résidence. On peut se référer à l'affaire *Godbout c. la Ville de Longueuil*.

Mme Brosseau: Dans le projet de loi S-5, à l'article 48.8, ces dispositions ne sont pas modifiées. À la page 17 du projet de loi, l'article 48.8 (2) permet au président, et je cite:

[...] du Tribunal peut engager des experts pour aider et conseiller les membres [...]

Le Barreau du Québec ne s'objecte pas à la présence d'experts. Cependant, cette présence d'experts peut poser un problème de transparence lorsque l'expertise en question tiendra compte de faits nouveaux. Il faut noter ici qu'il s'agit de l'expert du tribunal et non pas l'expert des parties en cause. Si l'expert qui sera responsable, mentionne des faits nouveaux, il devrait y avoir absolument un processus de divulgation de ces expertises pour permettre aux parties de prendre en considération ces expertises, de façon à pouvoir les analyser et contre-interroger l'expert de la cour.

Actuellement, le projet de loi ne mentionne aucune possibilité de divulgation sur des faits nouveaux. Nous sommes d'avis que cela devrait faire partie intégrante du projet de loi S-5. Nous ne sommes pas contre le principe, mais dans le cas où il y a des faits nouveaux, il devrait y avoir des modalités de divulgation de la preuve.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce l'article 48?

Mme Brosseau: L'article 48.8 (2). Ce serait un ajout important.

Mme Caron: L'article 49.(1) est un exemple d'une trop grande promiscuité entre la commission et le tribunal. On y lit:

La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, demander au président du Tribunal, de désigner un membre pour instruire la plainte, [...]

Premièrement, cela donne l'impression que la commission peut choisir ses juges; ce qui n'est pas le but de la disposition. Le tribunal a une juridiction; la commission dépose des plaintes et le tribunal en dispose selon sa juridiction. Mais, il ne devrait pas y avoir cette formulation de communication administrative entre la commission et le tribunal.

Pour ce qui est du paragraphe (2) de l'article 49, nous faisons la même remarque à savoir que cela ne devrait pas être sur demande de la commission que le président désigne un membre.

Au paragraphe (3), le barreau a des commentaires sur les personnes qui doivent assumer la présidence de ces tribunaux. Le barreau considère que la présidence du tribunal devrait, en tout temps, être confiée à une personne qui a une formation juridique pour les raisons suivantes: l'administration de ces causes, comme d'autres d'ailleurs, exige une connaissance de la jurisprudence et des règles de la preuve. Les tribunaux des droits de la personne ne sont pas tenus strictement à l'observation des règles habituelles en

edge of the rules so that they are in a better position to assess them. However, the person appointed to chair the tribunal pursuant to the bill need only have a legal background under certain circumstances. We believe that this should always be the case for reasons related to evidence and knowledge of law and case law.

Ms Brosseau: I refer you to section 50.1 of Bill S-5 on page 19 which reads as follows:

After due notice to the Commission, the complainant, the person against whom the complaint was made and, at the discretion of the member or panel conducting the inquiry, any other interested party, the member or panel shall inquire into the complaint and shall give all parties to whom notice has been given [...]

I emphasize these words:

[...] full and ample opportunity, in person or through counsel, to appear at the inquiry, present evidence and make representations.

The concept of "full and ample opportunity" is always one that relates to criminal law. This requirement is much too excessive in the case of human rights and is not in keeping with the spirit of human rights legislation.

We believe that the requirement is consistent with the criteria set out in the Supreme Court decision in *Stinchcombe*. Considering the purpose of the bill, this is an excessive requirement.

Senator Gigantès: Could you explain to us further why you object to this provision? What risk do you see?

Ms Brosseau: The words "full and ample" refer to a concept in criminal law. In the context of human rights, there is no need to invoke criminal law because the appropriate measures to take are corrective, not repressive ones.

With respect to evidence, the court ruled in *Stinchcombe* that the Crown attorney is required to disclose to the defence all of the evidence that he has. If we put ourselves in the commission's place and, having gathered evidence for and on behalf of the tribunal, find ourselves forced to disclose any evidence in our possession to the defendant in the case, this would be unpleasant indeed. The standard imposed, that of "full and ample" evidence, is excessive. We would be satisfied if these two words were deleted.

Senator Gigantès: Is it always a bad thing for the commission to be faced with an unpleasant situation?

Ms Caron: The question is not whether the commission may or may not find itself in an unpleasant situation. The issue is that in the area of human rights, we should not be dealing with repressive or criminal law, but rather with preventive law and corrective or remedial action. However, the reference is to a full and ample defence puts us squarely in the field of criminal law. In civil law, we refer more to the opportunity to present any evidence and to use every means available. It is the words "full and ample" which

matière de preuve, mais pour échapper à la rigueur de la procédure et de la preuve, il faut que les personnes en autorité les connaissent pour mieux les évaluer. Cependant, dans le projet de loi il n'y a que dans certaines circonstances où une personne ayant une formation juridique doit présider les auditions. Nous croyons que dans tous les cas, cela devrait être une personne ayant une formation juridique; pour les raisons de preuve et de connaissance du droit et de la jurisprudence.

Mme Brosseau: Je vais vous référer à l'article 50. (1) du projet de loi S-5, à la page 19 et je cite;

Le membre instructeur, après avis conforme à la Commission, aux parties et, à son appréciation, à tout intéressé, instruit la plainte pour laquelle il a été désigné; il donne à ceux-ci la possibilité [...]

J'insiste sur ces mots:

[...] pleine et entière de comparaître et de présenter, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, des éléments de preuve ainsi que leurs observations.

Quand on parle de «possibilité pleine et entière» cela fait toujours référence à un élément qui relève du droit criminel. Dans un contexte de droit de la personne, ce caractère est beaucoup trop fort. Il n'est pas question d'un caractère répressif; ce n'est pas l'esprit d'une loi sur les droits de la personne.

Nous sommes d'avis que l'exigence pourrait aller jusqu'aux critères qui sont énumérés dans l'arrêt *Stinchcombe* de la Cour suprême; ce qui est exorbitant de l'objectif du projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous élaborer sur votre objection? Quel est le danger?

Mme Brosseau: Les mots «pleine et entière» font référence à une notion de droit criminel. Dans un contexte de droit de la personne, il ne faut pas invoquer le droit criminel, parce que les mesures appropriées sont des mesures correctrices et non pas des mesures répressives.

Au niveau de la preuve, dans l'arrêt *Stinchcombe* le procureur de la Couronne est tenu de divulguer à la défense l'ensemble de sa preuve. Si nous nous plaçons dans l'esprit de la commission qui aura recueilli la preuve pour et au nom du tribunal, elle sera dans une situation très désagréable si elle doit divulguer l'ensemble de sa preuve à la partie défenderesse en l'espèce. Le degré de preuve est vraiment exorbitant. Cela est exorbitant de parler de «preuve pleine et entière». Si l'on enlevait ces deux mots, cela pourrait satisfaire à nos besoins.

Le sénateur Gigantès: En soi, est-ce que cela est toujours mauvais que la commission soit devant une situation désagréable?

Mme Caron: La question n'est pas de savoir si la commission peut être dans une situation désagréable ou non. La question qui se pose c'est qu'en matière de droit de la personne, nous ne sommes pas en matière répressive ou pénale au criminel, nous sommes en matière de prévention et de correction et de réparation. Cependant, lorsque nous parlons de «défense pleine et entière», nous sommes carrément dans le domaine du droit criminel. En droit civil, l'on parle plutôt de la possibilité de présenter tous les

point to criminal law and which should be avoided. Of course, the parties must have every opportunity to present all of the evidence.

Ms Brosseau: To present the evidence fully, but not be held to the same standard of full and ample evidence as the defence would be held.

Senator Gigantès: I would like a concrete example.

Senator Losier-Cool: Do the English words "full and ample" have the same meaning as the words in the French version?

Senator Cogger: I do not think that we should be applying the terms "full and ample" to the degree of evidence that must be presented. The reference here is to the full and ample opportunity to appear. This has nothing to do with the degree of evidence. I fail to see the connection that you are making. These are terms used in criminal law.

Senator Losier-Cool: It is the opportunity that is full and ample.

Senator Cogger: I have no problem with the legislator's intent.

Ms Caron: It is a question of wording. It is quite permissible to use the expression "full and ample opportunity to appear". That is how it is with legalese.

Ms Brosseau: The wording could pose a problem.

[English]

Senator Cogger: It refers to full and ample opportunity to appear, present evidence and make representations.

Senator Lewis: It does not say anything about the evidence.

Senator Cogger: That is what I am saying. "Full and ample opportunity" does not refer to the degree of evidence.

[Translation]

Ms Brosseau: When we make representations, we do so with the goal of concluding that legislation is either good or bad. We are cautioning you about the terminology. In our view, it is too strong. We have a problem with the use of the words "full and ample" in reference to the evidence presented.

[English]

The Chairman: May I ask committee members for their guidance on whether you want to carry on at this point or hear the rest of the presentation first?

Senator Beaudoin: I suggest we clear up this point because there is a mistake somewhere here.

[Translation]

In the ruling which you cited, it is the defence that is "full and ample", not the opportunity to appear. We have no problem with this wording. The accused has a "full and ample" defence. It is a question of the wording used and I have no problem with this.

éléments de preuve, de faire valoir tous ses moyens. Ce sont les mots «pleine et entière» qui allument une chandelle de droit criminel, qu'il faudrait éviter. Bien entendu, les partis doivent avoir la possibilité de présenter toutes les preuves.

Mme Brosseau: De faire valoir pleinement la preuve, mais pas d'une «preuve pleine et entière» comme on l'entend au niveau de la défense.

Le sénateur Gigantès: Je voudrais un exemple concret.

Le sénateur Losier-Cool: Est-ce que les mots anglais «full and ample» ont la même signification?

Le sénateur Cogger: Je pense que l'on ne doit pas appliquer les termes «pleine et entière» au degré de preuve qui doit être offert. On parle de la possibilité pleine et entière de comparaître. Cela n'a rien à voir avec le degré de preuve. Je ne vois pas où vous faites le lien. Ce sont des termes consacrés utilisés au criminel.

Le sénateur Losier-Cool: C'est la possibilité qui est pleine et entière.

Le sénateur Cogger: Cela m'apparaît très correct comme intention de la part du législateur.

Mme Caron: C'est une question de formulation, vous pouvez utiliser l'«entière possibilité ou la pleine possibilité de comparaître». Les jargons sont ainsi faits. Ils permettent des choses.

Mme Brosseau: Cela peut être un danger, une assimilation dans le langage.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Le projet de loi parle de la possibilité pleine et entière de comparaître, de présenter des éléments de preuve ainsi que des observations.

Le sénateur Lewis: Cela n'a rien à voir avec la preuve.

Le sénateur Cogger: C'est ce que je dis. Cette expression n'a rien à voir avec le degré de preuve.

[Français]

Mme Brosseau: Quand nous faisons ces représentations, nous ne le faisons pas avec l'objectif de dire que c'est bon ou mauvais. C'est une mise en garde sur la terminologie. Cela nous apparaît trop fort. Il faut faire valoir pleinement une preuve. Il faut faire valoir pleinement nos prétentions, mais les mots «pleine et entière» nous paraissent un peu fort.

[Traduction]

La présidente: Est-ce que les membres du comité préfèrent qu'on poursuive cette discussion ou qu'on entende le reste de l'exposé?

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais qu'on règle cette question parce qu'une erreur a été commise en quelque part.

[Français]

Dans l'arrêt que vous avez cité, c'est la défense «pleine et entière». Ce n'est pas la comparution «pleine et entière». Cette terminologie ne me gêne pas. L'accusé a une défense «pleine et entière». Que la comparution soit complète, je n'ai aucune objection. C'est une question de libellé.

Ms Brosseau: Our concern is that the terminology used is not quite right and that the provision could be interpreted incorrectly.

Senator Beaudoin: Perhaps the word "full" would have been sufficient.

Ms Brosseau: Exactly.

Senator Beaudoin: I am not prepared to reject the bill because of that.

Ms Brosseau: No, but you could recommend changes in your comments or in your report. The Quebec Bar has cautioned you about the provision. Our only interest is in seeing that the legislation can be applied in keeping with the spirit of existing legislation.

[English]

Senator Beaudoin: Madam Chair, we have only 15 minutes left. I am sure that we all have questions. I have questions on the independence of the tribunal and I would like very much to discuss that.

The Chairman: I am informed that no one else will be using this room after us, so we can keep this panel for a little longer. Our next witnesses will be waiting.

Senator Doyle: I have a follow-up question on the issue of permanent judges. If you have permanent judges, the subtlety of the language or the legalese of the language will be entirely set by the presiding officer where it might not be by a social worker in the same job. I am wondering if the two items could not be addressed, perhaps, when we bring it back to judges and the merits of having them preside.

I am impressed with the situation in Quebec where judges do preside. That speaks for the recognition of the difference between corrective and criminal.

You must know, Madam Chair, whether this is the time to try and nail that down, or whether it should wait until later when we are talking about the language per se in the item we have just finished.

The Chairman: I suggest you bring that up later when you can attempt to tie the two approaches together.

Senator Losier-Cool: My question concern the wording "full and ample opportunity."

[Translation]

Does this have the same connotation or carry the same risk? Does this mean the same thing to you?

Ms Brosseau: Yes.

Senator Losier-Cool: It is immediately apparent that the reference to "full and ample opportunity" relates to the opportunity to appear.

Senator Beaudoin: In criminal law, a "full and ample" defence is a recognized concept.

Senator Losier-Cool: We are not talking about a defence.

Senator Cogger: The French version refers to the "possibilité pleine et entière". It is the same as in the English version.

Mme Brosseau: C'est strictement cela. Ils ont emprunté un mauvais langage qui pourrait amener cette interprétation.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être que le mot «entière» aurait suffi.

Mme Brosseau: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Je ne refuserais pas le projet de loi juste pour cela.

Mme Brosseau: Non, mais vous pouvez apporter des modifications dans vos commentaires ou dans votre rapport. Vous pouvez le faire valoir. Le Barreau du Québec vous fait une mise en garde. Nous n'avons pas d'intérêt sauf celui de voir à ce que la législation puisse être appliquée et applicable dans l'esprit des lois que l'on connaît actuellement.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, il ne reste que 15 minutes. Je suis certain que nous avons tous des questions à poser. Je voudrais parler de l'indépendance du tribunal. J'aimerais beaucoup qu'on aborde ce point.

La présidente: Puisque personne d'autre n'a réservé cette pièce, nous pouvons interroger le groupe encore un peu. Les autres témoins sont prêts à comparaître.

Le sénateur Doyle: J'aimerais poser une autre question sur la permanence des juges. Si ce sont des juges qui président les auditions, les décisions seront rédigées en termes juridiques, ce qui ne sera pas le cas si c'est un travailleur social qui agit en qualité de juge. Nous pourrions peut-être revenir sur ce point lorsque nous débattons de l'opportunité de nommer des juges au tribunal.

Je suis impressionné par le fait que ce soit des juges au Québec qui président les audiences. On tient compte de la différence qui existe entre mesures correctives et mesures répressives.

C'est à vous de décider, madame la présidente, si nous devons régler cette question tout de suite, ou si nous allons attendre d'en discuter plus tard.

La présidente: Je suggère que vous abordiez ce point plus tard.

Le sénateur Losier-Cool: J'aimerais parler de l'expression «possibilité pleine et entière».

[Français]

Est-ce que cela a la même connotation ou le même danger? Cela allume-t-il les mêmes lumières pour vous?

Mme Brosseau: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Que la responsabilité entière, parce que «full and ample opportunity», on voit tout de suite que c'est l'opportunité de comparaître.

Le sénateur Beaudoin: En droit criminel, la défense «pleine et entière» est un concept.

Le sénateur Losier-Cool: On ne parle pas de défense.

Le sénateur Cogger: En français, c'est la possibilité «pleine et entière». C'est la même chose qu'en anglais.

Ms Caron: We would now like to move on section 51 amended to read as follows.

In appearing at a hearing, presenting evidence and making representations, the Commission shall adopt such position as, in its opinion, is in the public interest having regard to the nature of the complaint.

This procedure before the Human Rights Tribunal, as is the case before other Human Rights Tribunals in Canada and in Quebec, is inquisitorial in nature. The tribunal itself can gather evidence. We note that this clause gives the commission the discretion to defend the public interest. The provision states that "the Commission shall adopt such position as, in its opinion, is in the public interest". We believe that the commission should not have this kind of discretion and that the bill should stipulate that it is under the obligation to represent the interest of the victim, while bearing in mind the public interest. The measure of discretion enjoyed by the commission should be eliminated.

Section 53(2) hints at some criminal aspects. On several occasions, the Supreme Court has indicated that human rights legislation is preventive and remedial legislation, not punitive or repressive. The French version of section 53(2) provides that "le membre instructeur peut ordonner à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire...". Who would like the expression "trouvée coupable" to be stricken from the bill. This expression could be replaced by "tenu responsable d'un acte discriminatoire". The formulation should be changed to avoid a reference to a criminal law concept when dealing with human rights legislation.

The French version of this section refers to the possibility of the member or panel conducting the inquiry to make an order against the person found to be engaging in a discriminatory practice or to take measures to redress the practice, "selon les circonstances". We would prefer it if the expression "en fonction de la preuve recueillie" was used instead of "selon les circonstances". This would be more objective than a reference to "circonstances". Thus, the provision could read "le membre peut ordonner, en fonction de la preuve obtenue"...

[English]

Senator Gigantès: There are serious problems with the translation throughout this clause. I suspect that the person who has translated from English to French may well be from France because he has this concept of "le membre instructeur", which does not appear in the English version at all. In English, it states the "member or panel".

[Translation]

That is what the text says in French, but that is not what it says in English. In English, we have "the member or panel".

Ms Caron: The legislation makes provision for either a one-member or a three-member panel, depending on the type of case being heard.

Senator Gigantès: However, in French, the word "instructeur" refers to the trial judge.

Mme Caron: Nous passons maintenant à l'article 51, et je cite:

En comparaisant devant le membre instructeur et en présentant ses éléments de preuve et ses observations, la Commission adopte l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public, compte tenu de la nature de la plainte.

Tout le processus, devant le Tribunal des droits de la personne, comme cela existe dans les autres tribunaux des droits de la personne au Canada et au Québec, est de type inquisitoire. Le tribunal peut lui-même aller rechercher des preuves. Nous remarquons dans cet article la discrétion qu'a la commission pour défendre l'intérêt public. On dit «que la Commission adopte l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public». Nous croyons que la commission ne devrait pas jouir d'une telle discrétion mais que le projet de loi devrait indiquer son obligation de représenter les intérêts de la victime en tenant compte, par ailleurs, de l'intérêt public. Il faudrait enlever l'aspect discrétionnaire donné à la commission.

À l'article 53(2), nous trouvons que nous glissons vers les aspects criminels. La Cour suprême a, à plusieurs reprises, indiqué que les lois sur les droits de la personne sont des lois préventives et réparatrices et non pas des lois punitives et répressives. L'article 53(2), mentionne que: «le membre instructeur peut ordonner à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire...». Nous voudrions que le projet de loi enlève l'expression «trouvée coupable». On peut tout simplement dire: tenue responsable d'un acte discriminatoire. C'est une question de formulation pour éviter la connotation criminelle à une loi sur les droits de la personne.

Le même article parle de la possibilité pour le membre instructeur d'ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée responsable d'un acte discriminatoire, certaines mesures. Nous trouvons préférable, au lieu de parler de circonstances, de dire en fonction de la preuve recueillie. Ce serait plus objectif que de parler de circonstances. Le membre instructeur peut ordonner, en fonction de la preuve obtenue, tel dommage ou telle réparation.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: La traduction de cette disposition pose de sérieux problèmes. La personne qui l'a traduite doit être d'origine française parce qu'elle utilise l'expression «membre instructeur», un concept qui ne figure pas du tout dans la version anglaise. Celle-ci utilise plutôt l'expression «member or panel».

[Français]

En français, c'est ce que l'on dit, mais ce n'est pas cela en anglais. En anglais, ils disent «the member or panel».

Mme Caron: Parfois la loi prévoit un membre du tribunal ou trois membres selon le genre de cause.

Le sénateur Gigantès: Mais le mot «instructeur» signifie en français juge d'instruction. Pour moi, la traduction pose des problèmes linguistiques.

[English]

The Chairman: I point out to the committee that bills are not translated from one language to the other; they are crafted separately in both languages. This may well be where "le membre instructeur" has arisen.

Senator Cogger: I agree with Senator Gigantès. In this case, it appears that the word "panel" does not appear in French. Regardless of whether or not "membre instructeur" is an appropriate translation of "member", the word "panel" is not reflected.

Senator Gigantès: Do these drafters not speak to one another; or are they not bilingual?

The Chairman: This is a question we may well ask the minister. We will make note of this.

Keeping an eye on our time, we will move on.

[Translation]

Ms Caron: We would also like to comment on section 54 on page 22 which pertains to complaints relating to hate messages. The legislation makes provision for special sanctions in the case of hate messages. The bar wishes to point out that hate messages are prohibited under the Criminal Code. The Human Rights Act may make provision for remedial measures to deal with hate messages. We suggest that any reference to penalties be eliminated because a person would be punished twice for the same offence under the Criminal Code. Therefore, we suggest that section 54(1)(c) which makes provision for a monetary penalty of at least \$10,000 and section 54(1.1) which also refers to a monetary penalty be deleted.

Senator Beaudoin: On which page?

Ms Caron: Section 54(1)(c) and section 54(1.1) on page 22. This concludes the representations of the Quebec Bar.

[English]

The Chairman: Thank you, members of the panel. You have been very comprehensive. You have given us a specific critique of this bill and I know there are many questions as a result.

Senator Beaudoin: Since there will be many questions, I shall restrict myself to one or two.

[Translation]

Therefore, I congratulate you. It is not everyday that we hear representations from the Quebec Bar, the Canadian Bar or the Ontario Bar. We are always interested in hearing the views of these associations.

One thing that stands out from your presentation is the issue of judicial independence. I have the impression that in Quebec, judicial independence is probably more highly respected. I agree with you that the chairperson of a human rights tribunal should also be a jurist. This is not a constitutional requirement, but I do think that it is a good thing. Could you describe briefly for us how it works in Quebec? Human rights tribunals are chaired by jurists. Non-jurists with extensive experience in the field of human rights may, of course, also serve on the tribunal. This is a better system,

[Traduction]

La présidente: Je tiens à dire au comité que les projets de loi ne sont pas traduits. Ils sont rédigés séparément dans les deux langues. C'est peut-être pour cette raison qu'on a utilisé l'expression «membre instructeur».

Le sénateur Cogger: Je suis d'accord avec le sénateur Gigantès. Le mot «panel» ne figure pas dans la version française. Il se peut que l'expression «membre instructeur» rende bien le sens du mot «member», mais le mot «panel», lui, ne figure pas dans la version française.

Le sénateur Gigantès: Les rédacteurs ne se consultent pas? Est-ce qu'ils ne sont pas bilingues?

La présidente: C'est une question que nous pourrions poser au ministre. Nous allons en prendre note.

Nous allons poursuivre notre discussion, mais en surveillant le temps qui nous reste.

[Français]

Mme Caron: La dernière disposition sur laquelle nous avons des commentaires, à la page 22, est l'article 54, qui prévoit le cas particulier d'une plainte basée sur la propagande haineuse. Des sanctions particulières sont prévues dans cette loi par rapport à des actes de propagande haineuse. Le barreau souligne que la propagande haineuse est déjà interdite par le Code criminel. Il peut y avoir dans cette Loi sur les droits de la personne des possibilités de mesures réparatrices pour la propagande haineuse. Nous suggérons d'éliminer des sanctions parce que cela ferait double punition par rapport au Code criminel. Nous suggérons d'enlever l'article 54(1)(c), qui prévoit l'ordonnance imposant une sanction d'au plus 10 000 \$, et l'article 54(1.1) qui parle de la sanction pécuniaire.

Le sénateur Beaudoin: À quelle page?

Mme Caron: Page 22, l'article 54(1)(c) et 54(1.1). Ceci termine les représentations du Barreau du Québec.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup. Vous nous avez présenté une analyse détaillée du projet de loi, et je sais que les membres ont de nombreuses questions à vous poser.

Le sénateur Beaudoin: Comme les questions vont être nombreuses, je vais me limiter à un ou deux points.

[Français]

D'abord, je vous félicite. Ce n'est pas tous les jours que le Barreau du Québec, le Barreau canadien ou celui de l'Ontario viennent devant nous. Nous sommes toujours intéressés à avoir les opinions des barreaux.

Il y a un point qui me frappe dans tout ce que vous venez de dire, c'est l'indépendance judiciaire. J'ai l'impression que peut-être au Québec, le système est probablement plus respectueux de l'indépendance judiciaire. Je suis d'accord avec vous que le président d'un tribunal sur les droits de la personne doit être un juriste. Ce n'est pas une nécessité constitutionnelle mais je pense que cela est une bonne chose. J'aimerais, en quelques mots, que vous nous expliquiez comment cela se passe au Québec. C'est un juriste qui préside les tribunaux des droits de la personne. Ceci

in my view. I wonder if perhaps we should not consider adopting it at the federal level. Briefly then, what is the situation in Quebec?

Ms Caron: The chairperson of Quebec's Human Rights Tribunal is a Quebec Court judge.

Senator Beaudoin: He is a permanent judge appointed for life.

Ms Caron: That is correct. In addition, two part-time judges who are also regular Quebec Superior Court judges serve on the tribunal. The panel that hears cases is also composed of a judge and two assessors who need not be jurists, although they do play a rather special role. They assist the judge in that they collect evidence and give advice to him. However, the judge is the one responsible for the final ruling. He, not the assessors, signs the decisions. Assessors can be either jurists and non-jurists. Briefly, that describes the situation in Quebec.

Senator Beaudoin: You mentioned that section 48.1 on page 12 should assert the principle of judicial independence. How do you propose it do that? Do you care to propose an amendment to section 48.1?

Ms Caron: On the question of judicial independence, the bar is not asking or has not gone so far as to ask that the Human Rights Tribunal be composed of permanent judges who have been appointed for life. We are talking about an administrative tribunal. The bar is not opposed to this setup. However, on a number of occasions, we have pointed out to the commission that the concept of independence should be clearer. I can go back to these provisions if you wish.

Senator Beaudoin: Could you give us an example?

Ms Caron: It should be clearly stated that the tribunal orders an inquiry to be held on receipt of a request from the commission or from the other party and that there is no administrative relationship, pursuant to the legislation, between the commission and the tribunal. The commission investigates to determine if there is sufficient evidence to bring the matter before the tribunal. It should be clearly stipulated in the legislation that the commission is acting as the plaintiff and the process should reflect the tribunal's independence vis-à-vis the commission. The commission requests an inquiry and adduces evidence. It does not ask the tribunal to assign a member to inquire into the complaint.

The commission presents its case which the tribunal examines, in accordance with its jurisdiction under the act. The other party may raise some objections as to the tribunal's competence in this matter.

Senator Beaudoin: In other words, when the tribunal acts at the request of the commission, the tribunal must be independent. Is that correct?

Ms Caron: That is correct.

Senator Beaudoin: It cannot receive orders from the commission, simply requests. Is that right?

n'exclut pas que d'autres membres soient des non-juristes, mais qu'il aient une expérience très grande dans le domaine des droits de la personne. Ce système est meilleur, d'après moi. Je me demande si on ne devrait pas l'adopter au niveau fédéral. En deux mots, quelle est la situation au Québec?

Mme Caron: Au Québec, il y a un Tribunal des droits de la personne: ce tribunal est formé d'un président, qui est un juge de la Cour du Québec. C'est un juge permanent nommé à vie.

Le sénateur Beaudoin: Un juge régulier, professionnel.

Mme Caron: Oui, et il y a deux autres juges à temps partiel mais qui sont aussi des juges réguliers de la Cour supérieure du Québec. La formation qui entend les causes est aussi formée d'un juge et de deux assesseurs qui peuvent être non juristes mais les assesseurs ont un rôle assez particulier. Ils assistent le juge pour recueillir la preuve, donnent des conseils, des avis au juge. Mais c'est le juge qui assume la responsabilité du jugement, le jugement n'est signé que par le juge. Les assesseurs ne signent pas le jugement. Parmi les assesseurs, il y a des juristes et des non-juristes. C'est la situation au Québec.

Le sénateur Beaudoin: À la page 12, l'article 48.1, vous dites que l'on devrait affirmer l'indépendance judiciaire. Comment? Avez-vous un amendement à proposer à l'article 48.1?

Mme Caron: Sur l'indépendance, le barreau ne demande pas ou n'est pas allé jusqu'à demander que le Tribunal des droits de la personne soit formé de juges à vie, de juges permanents. C'est un tribunal administratif. Le barreau n'est pas contre cette formule. Cependant, à plusieurs reprises, nous avons souligné à la commission qu'il faudrait que cela soit plus clair. Je peux reprendre les articles.

Le sénateur Beaudoin: Donnez-nous juste un exemple?

Mme Caron: Il devrait être clair que le tribunal ordonne sur requête de la commission ou de l'autre partie, qu'il n'y ait pas un lien administratif dans la loi entre la commission et le tribunal. La commission fait enquête. La commission croit qu'elle a une preuve pour amener une cause devant le tribunal, à ce moment-là, il faudrait que ce cela soit clair dans la loi que la commission agit comme une partie demanderesse dans ce tribunal et la procédure reflète cette indépendance du tribunal par rapport à la commission. La commission présente des requêtes, présente des preuves. La commission présente sa cause et ne demande pas au tribunal de désigner un membre pour l'entendre.

La commission présente sa cause et ce tribunal, qui a une juridiction établie par la loi, examine la procédure et peut avoir des objections provenant de l'autre partie, s'il est compétent ou non.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, quand le tribunal agit à la demande de la commission, le tribunal doit être autonome?

Mme Caron: C'est cela.

Le sénateur Beaudoin: Il ne doit pas recevoir d'ordres de la commission? Juste une demande?

Ms Caron: Exactly. That is the first point. The second point relates to the justice minister. The bill contains a lengthy provision whereby the justice minister can sanction a member of the tribunal for violating the code of ethics. We object to this provision as well.

Senator Beaudoin: Which clause are you referring to?

Ms Brosseau: We identified it.

Senator Losier-Cool: Section 48.3

Senator Beaudoin: Section 48.3 reads as follows:

The chairperson of the Tribunal may request the Minister of Justice to decide whether a member should be subject to remedial or disciplinary measures [...]

This is strongly worded, I would say.

Senator Gigantès: They are not judges, therefore it is not a panel of judges who are going to decide which remedial measures to take. Who is going to decide, if not the Minister of Justice? This is something we should know.

Senator Beaudoin: I raise this point because this is the first time I have seen anything like this in a bill, namely a tribunal asking the Minister of Justice to take remedial or disciplinary measures.

Senator Gigantès: We are talking about an administrative tribunal, are we not?

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Gigantès: To whom should the tribunal be directing this request?

Ms Brosseau: It is an administrative tribunal, but it also have some judicial functions. We have mentioned them in the course of our presentation and see no need to repeat them at this time. However, this tribunal does exercise some judicial powers and we do have certain reservations about this. In response to what you were saying, Senator Beaudoin, when we cited the *Valente* ruling and referred to the whole concept of independence and summarized Madam Justice McLaughlin's thinking on the subject, we came to the conclusion that some distance must be maintained. The tribunal must be independent of the parties pleading their case before it. It is a matter of independence and impartiality and it brings into focus the very credibility of our judicial system. This is an important consideration.

[English]

The Chairman: If I may interject here for the benefit of the panel, we were told yesterday that there are similar provisions in the legislation concerning several other tribunals, so this is not something that is new and different.

[Translation]

Ms Caron: I will answer that. Some criticism has indeed been levelled against human rights tribunals in all provinces. The system in Quebec is different, as we explained. I think that this legislation aims to address some of the criticism that has been directed at human rights tribunals which were too closely tied to government. Some progress has been made, but still more remains to be made to ensure this separation between the administrative

Mme Caron: Exactement. C'est la première chose. La deuxième chose, c'est par rapport au ministère de la Justice. Il y a un long article sur la possibilité pour le ministère de la Justice de sanctionner un membre du tribunal pour des manquements à l'éthique. Là-dessus, nous sommes contre cette possibilité.

Le sénateur Beaudoin: Quel article est-ce?

Mme Brosseau: On l'a identifié.

Le sénateur Losier-Cool: L'article 48.3.

Le sénateur Beaudoin: Je cite l'article 48.3:

Le président du Tribunal peut demander au ministre de la Justice de décider si des mesures correctives [...]

C'est pas mal fort.

Le sénateur Gigantès: Ils ne sont pas juges, donc ce n'est pas un comité de juges qui va décider cela. Qui va décider si ce n'est pas le ministre de la Justice? Il faudrait qu'on nous le dise.

Le sénateur Beaudoin: Je soulève le point parce que c'est la première fois que je vois cela dans un texte de loi, qu'un tribunal demande au ministre de la Justice d'apporter des mesures correctives.

Le sénateur Gigantès: C'est un tribunal administratif?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Gigantès: À qui le demanderait-il?

Mme Brosseau: C'est un tribunal administratif, mais on confie au tribunal administratif des fonctions judiciaires. On les a mentionnées au fur et à mesure, je ne voudrais pas refaire la présentation, mais il y a des pouvoirs judiciaires. C'est en cela qu'il faut réserver. En réponse à ce que vous disiez, sénateur Beaudoin, quand on cite l'arrêt *Valente* et toute la notion d'indépendance, où l'on a traduit la pensée de madame le juge McLachlin, il faut avoir une distance. Une personne sensée et raisonnable ne doit pas connaître le fonctionnement du tribunal, mais elle doit être sûre qu'il y a une indépendance et une autonomie du tribunal par rapport aux parties qui sont là. C'est une question d'indépendance, d'impartialité et c'est toute la crédibilité de notre système judiciaire. Cela est important.

[Traduction]

La présidente: Je tiens à préciser aux témoins qu'on nous a indiqué, hier, que les lois régissant divers autres tribunaux contiennent des dispositions identiques. Ce n'est donc pas un concept nouveau.

[Français]

Mme Caron: Je vais répondre à cela. Je crois justement qu'il y a eu des critiques faites à l'égard des tribunaux des droits de la personne dans toutes les provinces. Le Québec est à part, on l'a expliqué. Je pense que l'objectif de cette loi, c'est justement de répondre à certaines critiques faites à l'égard des tribunaux des droits de la personne, qui étaient trop proches de l'administration publique. Il y a déjà un pas de fait, mais il reste encore un pas à

branch and the tribunal. Tribunal members are appointed by the Governor in Council. Provision could be made for a complaint procedure and there would need to be overwhelming evidence of misconduct in order for the Governor in Council to remove the member and for the reprimand process to be tied to the appointments process. That is one possible solution.

Senator Beaudoin: It would be an easy one.

Senator Gigantès: The Governor in Council is cabinet, and the Governor General endorses a Cabinet decision. For such matters, cabinet will certainly assign priority to the justice minister's viewpoint. If we do not adopt the same course as Quebec and appoint permanent judges subject to disciplinary sanctions by a judicial council, what other option do you think the justice minister has, given that the tribunal members are not regular judges? We must not hide behind words and claim that the order in council comes from the Minister of Justice.

Senator Cogger: The city of Ottawa is littered with people appointed to hold office during good behaviour pursuant to an order in council. The same body that appointed them has the power to remove them from office. We could refrain from making any mention whatsoever of the Minister of Justice and say instead that members are appointed, not by the Minister of Justice, but by order in council.

Senator Gigantès: I was saying that the Governor in Council is cabinet and in such instances, it is the Minister of Justice who will hear the case. He will say, "My dear colleagues, here is what I recommend." Cabinet's response will be: "Agreed, Mr. Minister", and the decision will be signed by the Governor in Council.

Ms Caron: With cabinet, there may be a debate, whereas if the Minister of Justice is the only one involved, a debate is avoided.

[English]

The Chairman: If I could, I should like to move us back from a discussion among ourselves to questions for the panel.

[Translation]

Senator Beaudoin: I am very satisfied with your answer. You say that there is a problem. As a lawyer and as a member of the bar, you say that the independence of this tribunal needs to be demonstrated more clearly once it has received a request from the commission. I agree with this point. I am not saying that all members should be legal experts, but if we want human rights tribunals to act at arm's length from the government, we must give them the autonomy to do so. I am satisfied with that response. However, my question is this: Do we need to amend the bill?

[English]

The Chairman: I believe that was really a comment rather than a question, senator.

Senator Beaudoin: That is right, it was a comment, following my question.

faire pour effectuer cette division entre l'administratif et l'indépendance du tribunal. Les membres sont nommés par le gouverneur en conseil. On pourrait prévoir une procédure de plainte et une «surpreuve» de mauvaise conduite pour qu'il y ait une destitution par le gouverneur en conseil, et que le processus de réprimande soit ajusté au processus de nomination. Cela pourrait être une solution.

Le sénateur Beaudoin: Elle est facile.

Le sénateur Gigantès: Le gouverneur en conseil, c'est le Cabinet, et le Gouverneur général signe une décision du Cabinet. Pour une telle question, le Cabinet va sûrement donner priorité au point de vue du ministre de la Justice. Si l'on ne prend pas la voie du Québec et l'on dit que ces gens seront des juges professionnels à plein temps, et que désormais le conseil de la magistrature s'occupera de leur discipline, s'il ne sont pas des magistrats réguliers, quelle autre option voyez-vous au ministre de la Justice? Il ne faut pas se cacher derrière les mots et dire l'arrêté en conseil, c'est le ministre de la Justice qui va donner l'opinion.

Le sénateur Cogger: La ville d'Ottawa est parsemée de gens qui détiennent leurs fonctions en vertu d'un arrêté du gouverneur en conseil et qui sont nommés pendant bonne conduite. Le même corps qui les a désignés a le pouvoir de les résilier de leurs fonctions. On pourrait garder toute mention du ministre de la Justice, ils tiennent leur domination pas du ministre de la Justice, mais du gouverneur en conseil.

Le sénateur Gigantès: Je disais que le gouverneur en conseil est le Cabinet et dans de pareils cas, c'est le ministre de la Justice qui va instruire le cas, pour utiliser les mots de la jurisprudence française. Il va dire: «Mes chers collègues, voici que ce que je recommande.» Le Cabinet va dire: «D'accord, monsieur le ministre.» et c'est signé par le gouverneur en conseil.

Mme Caron: Avec le Cabinet, il peut y avoir un débat, tandis que si c'est seulement le ministre de la Justice, on évite le débat.

[Traduction]

La présidente: J'aimerais qu'on reprenne la discussion avec les témoins.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je suis très satisfait de votre réponse. Vous dites qu'il y a un problème. Comme avocat, comme membre du barreau, vous dites qu'il faudrait peut-être assurer plus clairement l'indépendance de ce tribunal une fois qu'il est saisi par la commission. Je suis d'accord avec cela. Je ne dis pas que tous les membres doivent être juristes, mais je suis certain que si l'on veut des tribunaux des droits de la personne qui prennent une distance vis-à-vis l'administration du pays, il faut leur donner une autonomie à l'intérieur de leurs fonctions. Cela me suffit comme réponse. Je ne sais pas s'il faudrait amender le projet de loi, c'est là ma question.

[Traduction]

La présidente: Sénateur, vous ne posez pas une question, vous faites une observation.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai. C'est une observation qui découle d'une question.

[Translation]

Senator Cogger: I want to thank you for your presentation and let you know that I fully agree with you when you suggest that we delete in section 15 the words "considering health, safety and costs", and that we leave it up to the courts to interpret the expression "undue hardship". I have to tell you that other witnesses have taken the same position.

Senator Gigantès: Which line are you referring to and on which page?

Ms Caron: Clause 10 of the bill on page 7.

Senator Cogger: Clause 10 amends section 15. The Quebec Bar is proposing to delete the words "considering health, safety and cost" at the very end of the first paragraph.

Senator Gigantès: Disabled groups like these words and employers do not, judging from the testimony that we have heard thus far.

Senator Cogger: You should not be so categorical. Ms Falardeau-Ramsay feels that the concept of "undue hardship" should remain. However, you are telling us that when a panel is set up to hear a complaint, it would be composed of three members, including the chairperson who would be a member of the Bar. What happens when a complaint is heard by a panel of one? Are you telling me that all commission members should be lawyers?

Ms Brosseau: No, that is not what we are saying. The chairperson of the tribunal must be a jurist.

Senator Cogger: That person will act alone and as chairperson. I would point out to you that pursuant to section 50.(2), "the member or panel may decide all questions of law or fact necessary to determine the matter".

Ms Caron: It is a matter of opinion. A member of the Bar is in a better position to recognize problems associated with the administration of evidence and to appreciate case law than someone without any legal training.

Senator Cogger: Is this not what the legislator was trying to say by giving the chairperson the power to retain the services of an expert?

Ms Brosseau: No, it is not the same thing.

Senator Cogger: That is your interpretation.

Ms Brosseau: There is some confusion about this expert.

Senator Cogger: Pursuant to section 48.8, the chairperson may retain the services of an expert. Is that not correct?

Ms Caron: The expert in question can be someone with special knowledge of construction, medicine or matters relevant to the case.

Senator Cogger: The provision states that the expert is on hand "to assist or advise members". What is there to stop the member of the tribunal who is not a lawyer from having by his side an expert who just happens to be a member of the Bar and who can help him decide points of law?

[Français]

Le sénateur Cogger: Je vous remercie de votre présentation et je dois vous dire que je suis entièrement d'accord avec vous lorsque vous proposez qu'on retire à l'article 15 les derniers mots «en matière de coûts, de santé et de sécurité», c'est-à-dire qu'on laisse la «contrainte excessive» et le soin aux tribunaux de l'interpréter. Je dois vous dire que certains autres témoins se sont prononcés dans le même sens.

Le sénateur Gigantès: À quelle page et à quelle ligne, s'il vous plaît?

Mme Caron: À la page 7, l'article 10 du projet de loi.

Le sénateur Cogger: L'article 10 amende l'article 15. En vertu de la proposition du Barreau du Québec, il retirerait à la fin du premier paragraphe les mots «en matière de coûts, de santé et de sécurité».

Le sénateur Gigantès: Les handicapés les aiment et les employeurs ne les aiment pas. C'est ce qui ressort des témoignages qu'on a entendus jusqu'ici.

Le sénateur Cogger: Ne soyez pas si catégorique dans votre interprétation. Mme Falardeau-Ramsay est d'accord avec le fait qu'on laisse «contrainte excessive». Cependant, vous nous dites que lorsqu'on crée un comité pour entendre une plainte, il serait constitué de trois membres dont le président devrait être membre du barreau. En l'absence d'un comité, quand on a un membre instructeur, qu'est-ce qu'on fera? Êtes-vous en train de me dire que tous les membres de la commission devraient être avocats?

Mme Brosseau: Non, ce n'est pas ce qu'on dit. Quelqu'un qui préside le tribunal doit être juriste.

Le sénateur Cogger: Il va agir seul et comme président. Or, je vous signale qu'à l'article 50.(2), on dit que ce membre instructeur «tranche les questions de droit et les questions de fait dans les affaires dont il est saisi en vertu de la présente partie».

Mme Caron: C'est une question d'opinion. Un membre du barreau est plus en mesure de reconnaître les problèmes d'administration de la preuve et d'apprécier la jurisprudence qu'un non-juriste.

Le sénateur Cogger: Pour qu'on s'écarte de la difficulté de votre position, ce n'est pas cela qu'on a voulu dire lorsqu'on a donné le pouvoir au président de retenir un expert?

Mme Brosseau: Non, ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Cogger: C'est votre interprétation.

Mme Brosseau: En ce qui concerne l'expert, il y a confusion.

Le sénateur Cogger: Quel est l'article au sujet de l'expert? C'est l'article 48.8.

Mme Caron: L'expert sera par exemple en construction, en médecine, sur des questions de fait.

Le sénateur Cogger: On mentionne qu'il est là «pour aider et conseiller les membres». Qu'est-ce qui empêche le membre instructeur du tribunal qui n'est pas avocat d'avoir à ses côtés un expert qui en l'occurrence serait un membre du barreau et qui l'aiderait à trancher les questions de droit?

Ms Brosseau: Why engage the services of two persons when one person would be sufficient?

Senator Cogger: However, the alternative would be either for all members to be lawyers or for someone on the panel not to be a lawyer and not have access to the services of an expert, and nevertheless be required to rule on points of law.

Ms Caron: Some panels have one or three members. It is not necessary for all members to be lawyers. In the case of three-member panels, some members may not be legal experts. However, in the case of a one-member panel, that person should be a jurist. Non-jurists would be appointed only to two or three-member panels.

[English]

Senator Doyle: Perhaps you can help me, Madam Chairman. On those human rights commissions that do not require the chairman to be a lawyer, is it common practice for them to hire a lawyer to advise the chairman?

The Chairman: Apparently not.

Senator Doyle: Would they countenance hiring a lawyer to advise them?

The Chairman: If I may quote from yesterday's evidence before us by Ms Mactavish:

The practice of the tribunal is that cases are ordinarily chaired by lawyers. In the 19 years that we have been in existence, there has been only one case not chaired by a lawyer and that was the first case before the panel.

Senator Doyle: Why not make it an article of faith and say hire a lawyer when you are in need of a chairman?

Senator Gigantès: After the errors of the first case, they hired lawyers for all the other ones.

The Chairman: That is the practice now. It is not entrenched in the bill before us. I assume that they will continue the practice. This may well be something that we can talk about later in terms of an amendment.

[Translation]

Senator Gigantès: It is very enjoyable to have such knowledgeable witnesses here to present their views to us. I still have some problems with the issue of independence in the case of part-time judges. Professional judges are accountable to the judicial council and this, I would assume, gives them a certain measure of independence. We forget that judges are human beings, that they have some biases, that they make mistakes and that they sometimes condemn people who are not guilty. They have the independence to make these mistakes on their own without interference from anyone. I fail to see how this independence can be asserted if they are not professional judges.

Ms Brosseau: On the one hand, we have the issue of judicial independence, while on the other hand, we have the independence of the institution. We referred earlier to the fact that we want the tribunal to be independent of the commission. What about the

Mme Brosseau: Pourquoi engager deux personnes quand une seule pourrait le faire?

Le sénateur Cogger: Mais l'alternative est la suivante, selon la loi. Tous les membres seront des avocats ou on aura quelqu'un qui n'est pas avocat, qui n'a pas à ses côtés un expert-avocat et qui va trancher des questions de droit.

Mme Caron: Il y a des comités qui regroupent un membre ou trois membres. Ce n'est pas nécessaire que tous soient avocats. Sur les comités de trois membres, il peut y avoir des non-juristes, mais sur le comité d'un membre, on nommerait un juriste. Alors les non-juristes seront sur les comités de trois membres.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Vous pouvez peut-être m'aider, madame la présidente. Les commissions des droits de la personne qui n'exigent pas que le président soit un avocat n'ont-elle pas l'habitude de retenir les services d'un avocat pour conseiller le président?

La présidente: Apparemment non.

Le sénateur Doyle: Est-ce qu'elles accepteraient qu'on retienne les services d'un avocat pour les conseiller?

La présidente: Lorsqu'elle a comparu devant nous, hier, Mme Mactavish a dit:

Les comités sont généralement présidés par un avocat. Depuis la création du Tribunal, il y a 19 ans, un seul comité n'a pas été présidé par un avocat, et il s'agissait du premier d'entre eux.

Le sénateur Doyle: Pourquoi ne pas leur dire tout simplement d'embaucher un avocat comme président?

Le sénateur Gigantès: Après avoir commis des erreurs dans le premier cas, elles ont embauché des avocats pour tous les autres.

La présidente: C'est ce que font les commissions à l'heure actuelle, même si cette pratique n'est pas enchâssée dans le projet de loi. Je présume qu'elles vont continuer de le faire. Nous pourrions peut-être en parler plus tard lorsque nous proposerons un amendement.

[Français]

Le sénateur Gigantès: C'est très agréable d'avoir des témoins qui connaissent leur sujet et qui le présentent aussi bien que vous. J'ai encore certains problèmes avec l'affirmation de l'indépendance s'ils ne sont pas des juges professionnels. S'ils sont des juges professionnels, ils dépendent du Conseil de la magistrature et on présume que ceci leur donne une certaine indépendance et on oublie que les juges sont humains, ont des préjugés commettent des erreurs, condamnent des gens qui n'étaient pas coupables. Ils ont l'indépendance de faire leurs erreurs eux-mêmes sans l'intervention de qui que ce soit. Je ne comprends pas comment vous allez affirmer cette indépendance s'ils ne sont pas des juges professionnels.

Mme Brosseau: D'une part, il y a l'indépendance des juges et d'autre part, il y a l'indépendance et l'autonomie de l'institution. On y a fait référence plus tôt. On voulait que le tribunal soit autonome par rapport à la commission. On n'a pas tenu compte du

independence of the judge? Judges and the tribunal chairperson are two factors to consider. We were not talking about aspects having to do with the judge as such, but about those tied to the institution. I sense a certain amount of confusion regarding the tribunal itself.

Senator Gigantès: However, the commission requests, not demands, that the tribunal appoints someone. When it receives a request, the tribunal is not required to oblige. A request is merely that, not an order. Therefore, both bodies are independent. The commission cannot order the tribunal to appoint any one person in particular.

Ms Caron: The fundamental intent of the bill is sound. I see nothing here in the way of ill intent or complicity when it comes to accepting or rejecting cases. It is a matter of changing the wording of the bill to ensure that the intent is not only sound, but clear.

Senator Gigantès: We are all a little paranoid here. On a committee such as this, one has to be.

Ms Caron: In some instances, the Canadian commission was criticized for its position, because the law could perhaps suggest that to ill-intentioned individuals.

[English]

The Chairman: Before we go on to another question, I would point out that that is the present wording in the act.

[Translation]

Senator Gigantès: When Ms Brosseau explained why the bar was opposed to the reference to "full and ample opportunity" in section 50.(1) on page 19, Senator Beaudoin remarked, and others agreed with him, that this reference was to opportunity, and not to the degree of evidence required. You did not give us a concrete example of the possible problem that this could cause.

Ms Brosseau: We did not, because we were simply raising a question about this provision and the standard which appeared excessive to us. When we examine a bill, we try to get an overall picture of it. In the context of human rights, we found this standard excessive in that it went much too far. This is a concept which relates to criminal law and is therefore not in keeping with the spirit of the legislation. This was one of many possible examples that we could have given. We mentioned it not because we want you to change the intent of this provision, but rather because we want you to change the wording used. We have researched this matter and we are here because we feel it is important to clarify this issue, so that the law will not be challenged at some future date. That is why we brought this point up. We do not have any concrete examples to give you. We merely wanted to raise a question about the scope of the provision itself.

Senator Gigantès: Madam Chairman, all of these issues have to do with the fact that the French and English versions of the bill are not consistent enough. This is a point that should be raised with the Minister or Deputy Minister of Justice.

juge. Les juges et la présidence du tribunal sont deux aspects de la question, mais on ne parlait pas de ceux qui sont intimement liés à la personne du juge, mais bien à l'institution elle-même. Je sens une certaine confusion sur l'institution, le tribunal lui-même.

Le sénateur Gigantès: Mais la commission demande, elle n'exige pas, ne commande pas, elle demande au tribunal de nommer quelqu'un. Le tribunal, quand il reçoit une demande, n'est pas obligé d'y acquiescer. Une demande est une demande. Une requête est une requête. Ce n'est pas un ordre. Donc, ils sont indépendants et la commission ne peut pas dire: vous allez nommer monsieur Beaudoin.

Mme Caron: Au fond, je pense que l'intention du projet de loi est bonne. Je ne vois pas d'intention mauvaise, de comploter pour accepter des causes ou en refuser. Je pense que c'est une question de formulation pour que non seulement l'intention soit bonne, mais qu'elle soit claire.

Le sénateur Gigantès: Vous êtes parmi des paranoïaques, nous sommes tous paranoïaques. Sur un comité comme celui-ci il faut l'être.

Mme Caron: Vous savez très bien que dans certains cas, la commission canadienne s'est fait reprocher justement son parti pris parce que la loi pouvait peut-être suggérer cela à des gens mal intentionnés.

[Traduction]

La présidente: Avant de passer à une autre question, je tiens à signaler que c'est ce que précise la loi.

[Français]

Le sénateur Gigantès: À la page 19, article 50.(1), quand Mme Brosseau a expliqué et s'est opposée à «la possibilité pleine et entière», le sénateur Beaudoin a dit et d'autres l'ont appuyé qu'il s'agit de la possibilité, et non de la preuve. Vous ne m'avez pas donné un exemple concret, un scénario des dangers que ceci pourrait causer.

Mme Brosseau: On n'en a pas fait parce que c'était une interrogation que nous avions sur la teneur de l'article qui nous apparaissait exorbitante. Quand on étudie un projet de loi, on va essayer d'en avoir une vue d'ensemble. Dans le contexte des droits de la personne, on trouvait que c'était exorbitant, que cela allait beaucoup trop loin. On a noté tout au long du projet de loi la teneur de l'article qui relevait du droit criminel et ce n'était pas l'esprit de la loi. C'était un exemple parmi tant d'autres et on a pris la peine d'insister, non pas pour changer l'intention derrière cet article, mais pour changer la teneur du langage. Si on comparait ce matin devant vous et qu'on s'est donné la peine de faire cette recherche, c'est qu'on trouvait pertinent de clarifier et d'empêcher que la loi soit contestée éventuellement. C'est dans cet esprit qu'on a apporté cet exemple. On n'a pas trouvé d'exemple. C'est une interrogation qu'on soulevait sur la portée de l'article lui-même.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, ce sont toutes des questions où le sens du texte français et du texte anglais ne correspond pas suffisamment. C'est un sujet qu'on devra soulever avec le ministre ou le sous-ministre de la Justice.

Ms Brosseau: We did mention in our brief that generally speaking, the English and French versions are not totally consistent with each other. Official languages being what they are, provisions are always open to interpretation.

Senator Gigantès: Perhaps we should force the people who draft the bills in each of the two official languages to communicate occasionally with one another.

[English]

The Chairman: Senators, I would remind you that we do have another panel waiting to appear before us this morning.

Senator Lewis: I am afraid that I will have to ask my questions in English.

Ms Brosseau: That is fine.

Senator Lewis: I believe Bill S-5 is the same as Bill C-98.

[Translation]

Ms Brosseau: Yes. Basically, it had to be for it to have been sent directly to the Senate. The bill had already been tabled last April.

[English]

Senator Lewis: That was in the House of Commons, I believe. Did you have occasion then to make submissions on Bill C-98 as you are doing here today before us?

Ms Brosseau: No.

Senator Lewis: This is the first time you have done so?

Ms Brosseau: Yes.

Senator Lewis: And you did not make those submissions to the department?

Ms Brosseau: No, not at all.

The Chairman: I understand that the bill died on the Order Paper in the House of Commons before it could be referred to committee.

Senator Lewis: You did not have occasion to make any submissions, so is this the first occasion that you have had to do so?

Ms Brosseau: That is correct.

Senator Lewis: I understood you to say that you question the provision in clause 48.5 on page 16. I think you questioned the provision that the members of the tribunal "shall reside in the National Capital Region". The clause states "full-time members", whereas in the previous clause it provides that only the chairperson and vice-chairperson are to be full-time members of the tribunal. The provision contained in clause 48.5 would only apply to the chairperson and the vice-chairperson. That is the how I read it.

The Chairman: The other members can reside elsewhere. They may be either full-time or part-time members.

Mme Brosseau: On l'a souligné d'ailleurs dans le mémoire de façon générale, que souvent les versions anglaises et françaises ne correspondaient pas en tout point. Cela laisse toujours une possibilité d'interprétation, les deux langues officielles étant ce qu'elles sont.

Le sénateur Gigantès: Peut-être qu'on devrait forcer ceux qui écrivent les projets de loi dans chacune des deux langues officielles à se parler de temps à autre.

[Traduction]

La présidente: Sénateurs, nous avons un autre groupe de témoins qui attend de comparaître devant nous ce matin.

Le sénateur Lewis: Je regrette, mais je vais devoir poser mes questions en anglais.

Mme Brosseau: Ce n'est pas un problème.

Le sénateur Lewis: Le projet de loi S-5 est identique au projet de loi C-98.

[Français]

Mme Brosseau: Oui. Il faut essentiellement que ce soit la même chose pour qu'on vous l'ait acheminé directement au Sénat, parce qu'il avait déjà été déposé en avril dernier.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Il a été déposé à la Chambre des communes. Avez-vous eu l'occasion de présenter un mémoire sur le projet de loi C-98, comme vous le faites aujourd'hui devant nous?

Mme Brosseau: Non.

Le sénateur Lewis: C'est la première fois que vous abordez cette question devant un comité?

Mme Brosseau: Oui.

Le sénateur Lewis: Et vous n'avez pas fait de recommandations au ministère?

Mme Brosseau: Non.

La présidente: Le projet de loi est mort au *Feuilleton* avant qu'il ne puisse être renvoyé au comité.

Le sénateur Lewis: Vous n'avez pas eu l'occasion de présenter un exposé sur la question? C'est la première fois que vous le faites?

Mme Brosseau: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Je crois comprendre que vous remettez en question l'article 48.5, à la page 16. Vous n'êtes pas d'accord avec l'idée que les membres du tribunal «doivent résider dans la région de la capitale nationale». Il est question dans cet article des «membres à temps plein». La disposition précédente précise que seuls le président et le vice-président sont nommés à temps plein. Les modalités de l'article 48.5 s'appliqueraient uniquement au président et au vice-président. C'est de cette façon que je l'interprète.

La présidente: Les autres membres, qui siègent à temps plein ou à temps partiel, peuvent résider ailleurs.

Senator Lewis: If they are full-time members, then they would have to reside in the National Capital Region. It seems as though you could have members of the panel residing in other parts of the country, which would cover that situation.

[Translation]

Ms Brosseau: We have some reservations about the representation issue. The goal is to ensure full regional representation on the tribunal. Clearly, this provision is borrowed from the Federal Court Act where the status of the tribunal is clear. There is no problem there. However, in this case, we are dealing with an administrative tribunal and regional representation is important. The tribunal attracts highly qualified people who must move their family to the National Capital Region. That is why we stress the fact that we do not see the need for requiring members to have a permanent residence in the National Capital Region. Like senators or members, they could have a secondary residence in the region, but not necessarily their permanent one which would mean having to move their entire family here. That is not necessary.

[English]

The Chairman: I should point out here that the wording does not say "reside permanently", it just says "shall reside". I should also point out that all parts of this country are represented in both the House of Commons and the Senate by people who live part time here in Ottawa.

Senator Lewis: I think we can sympathize with the remarks of the witness.

I brought that up because the intent seems to be that only the chairperson and vice-chairperson would be required to reside in the capital city, but other members, unless they are appointed full time, are not required to do so.

Senator Jessiman: I would like to expand on that point. Do the hearings of the Human Rights Commission not take place in Ottawa?

[Translation]

Ms Caron: No, hearings are held across Canada.

[English]

Ms Brosseau: They take place all over the country.

Senator Jessiman: They are itinerant, that is, they move around the country.

Ms Brosseau: Yes.

Senator Jessiman: I can see your point, then. I thought most of these hearings would be held in Ottawa, as are the hearings of the Supreme Court of Canada.

[Translation]

Ms Brosseau: This is more like the federal court which is an itinerant court.

Le sénateur Lewis: Les membres à temps plein doivent résider dans la région de la capitale nationale. Cela laisse entendre qu'il y a des membres qui pourraient habiter d'autres régions du pays, ce qui réglerait le problème.

[Français]

Mme Brosseau: Nous avons des doutes sur la possibilité ou la représentativité. L'objectif est la représentativité des régions au tribunal. Cette disposition est clairement empruntée à ce qu'on peut lire dans la Loi sur la Cour fédérale, où il s'agit d'un tribunal sans ambiguïté. Il n'y a pas de problème là-dessus. Sauf qu'ici, dans un cadre de tribunal administratif, où les régions deviennent importantes, on dit: «it would be less attractive for the people». Ce sont vraiment des gens très compétents, parce qu'ils ont à amener leur famille dans la région de la capitale nationale. C'est pour cela que l'on insiste sur le fait que l'on ne croit pas à la nécessité d'exiger pour les membres une résidence permanente. Ils pourraient avoir, comme les députés ou les sénateurs, une résidence secondaire dans la région de la capitale nationale, mais pas nécessairement une résidence permanente, qui entraînerait un déménagement de la famille au complet. Ce n'est pas une nécessité.

[Traduction]

La présidente: L'article ne précise pas que les membres doivent «résider en permanence» dans la région, mais seulement qu'ils «doivent résider» dans la région de la capitale nationale. Je tiens également à signaler que toutes les régions du pays sont représentées à la Chambre des communes et au Sénat par des gens qui ne vivent pas en permanence à Ottawa.

Le sénateur Lewis: Le témoin n'a pas tort.

Si j'ai soulevé cette question, c'est parce que l'article précise que seuls le président et le vice-président seraient tenus de résider dans la région de la capitale nationale, pas les autres membres, sauf s'ils sont nommés à temps plein.

Le sénateur Jessiman: Sur ce même point, est-ce que les audiences de la Commission des droits de la personne n'ont pas lieu à Ottawa?

[Français]

Mme Caron: Non, les audiences se tiennent à travers le Canada.

[Traduction]

Mme Brosseau: Elles ont lieu dans toutes les régions du pays.

Le sénateur Jessiman: Elle tient des audiences dans toutes les régions.

Mme Brosseau: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je vois où vous voulez en venir. J'avais l'impression que la plupart des audiences se dérouleraient à Ottawa, comme c'est le cas avec les audiences de la Cour suprême du Canada.

[Français]

Mme Brosseau: Cela s'assimile davantage à la Cour fédérale, qui est une cour itinérante.

[English]

Senator Jessiman: Which provision in the act allows them to move around?

The Chairman: It has been suggested that we clarify this point with the officials later. I trust the minister's staff is making notes of this.

Senator Beaudoin: I have one little point.

[Translation]

You have piqued my curiosity about clause 4 which amends section 627.

The judge may permit a juror with a physical disability [...] to have technical, personal, interpretative or other support services.

You stated that the person providing this support should not become a thirteenth juror. I would hope not. It seems to me that a person who requires the services of an interpreter is free to request assistance or not.

Ms Brosseau: Pursuant to Bill S-5, the person providing interpretive support is sworn in by the clerk of the court. I mentioned this in my brief and I would have to look at this again. The issue of the thirteenth juror comes into play in the case of a person with a hearing impairment or physical or mental disability. For example, someone suffering from paralysis or someone who is incapable of speech would need a translator to assist him.

In the case of a hearing-impaired person, a different language is used. Hopefully, that person would not interpret in his own way the jury deliberations. The problem does not arise when the jurors are in court, but rather when they are deliberating.

Senator Beaudoin: The interpreter would be seated with the jury?

Ms Brosseau: He would have no choice in the matter, since the juror would be deaf and incapable of speaking.

Senator Beaudoin: Is this a new provision?

Ms Brosseau: Yes. The legislation is being adapted. Allow me to refer back to the brief where I quoted the beginning of this particular clause. The clause refers to a person who:

[...] is otherwise qualified to serve as a juror [...]

Whether or not that person is qualified to serve as a juror is not determined in this provision of Bill S-5, but it does leave us with a question. We may be wrong, since we do not profess to have the absolute truth. However, has any consideration be given to way in which this provision was drafted?

Senator Beaudoin: If it is simply a matter of interpretation, then there is no problem. If you have a witness who speaks a language that no one understands...

Ms Brosseau: We are talking here about a person with a disability. We are not talking about interpretation or translation.

Senator Cogger: If someone is translating from Serbo-Croatian into English...

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Dans quel article précise-t-on qu'ils peuvent se déplacer?

La présidente: Ce point sera clarifié plus tard avec les fonctionnaires. J'espère que le personnel du ministre prend des notes.

Le sénateur Beaudoin: J'ai un petit commentaire à faire.

[Français]

Vous avez piqué ma curiosité sur l'article 4.627.

Le juge peut permettre au juré ayant une déficience [...] d'utiliser une aide technique, personnelle ou autre, ou des services d'interprétation.

Et vous avez dit qu'il ne faudrait pas que ce soit un treizième juré. J'espère bien que non. Supposons que quelqu'un ait besoin d'un interprète, il reste libre de dire oui ou non, il me semble?

Mme Brosseau: Dans le projet de loi S-5, on assermente la personne qui va agir comme interprète. Je vous dis cela de mémoire, il faudrait que je regarde à nouveau. Le treizième juré — je crois que c'est vraiment l'exemple approprié d'une déficience auditive, on parle d'une personne handicapée physiquement ou mentalement. Par exemple, pour quelqu'un qui souffre de paralysie ou de dégénérescence verbale, il lui faut un traducteur, donc il n'y a pas d'interprétation dans ce cas.

Dans le cas de déficience auditive, vous avez un langage différent. Il ne faudrait pas que cette personne interprète à sa façon les délibérations du jury. Ce n'est pas lorsqu'ils sont en cour que cela pose problème, c'est au niveau des délibérations des jurés.

Le sénateur Beaudoin: L'interprète serait dans le jury?

Mme Brosseau: Il n'aurait pas le choix. La personne est sourde et muette.

Le sénateur Beaudoin: C'est nouveau?

Mme Brosseau: Oui. C'est une question d'adaptation. C'est la volonté de permettre. Je vais reprendre le mémoire, parce que je citais au complet le début de l'article. Quand on dit:

[...] de remplir d'une manière convenable ses fonctions [...]

Quand on dit: «d'une manière convenable ses fonctions», ce n'est pas déterminé dans l'article du projet de loi S-5, mais cela amène une interrogation. Nous pouvons penser de cette façon, mais peut-être s'est-on trompé. Nous ne prétendons pas avoir la vérité absolue. Cependant, a-t-on étudié cette question; est-ce qu'on a considéré cette facette dans la rédaction du projet de loi?

Le sénateur Beaudoin: S'il s'agit juste d'une question d'interprétation, il n'y a pas de problème. Si vous avez un témoin qui parle une langue que personne ne comprend...

Mme Brosseau: On parle ici d'une personne handicapée, il ne s'agit pas d'interprétation, de traduction.

Le sénateur Cogger: Si quelqu'un traduit du serbo-croate à l'anglais...

Ms Brosseau: That is not the issue.

Senator Cogger: You are not in a position to evaluate whether the interpreter is interpreting the debate and altering the meaning of it.

Ms Brosseau: In this case, we are dealing with a jury. The jury weighs the evidence in criminal law proceedings and the outcome could be quite dramatic for the accused party. The jury deals with serious offences.

Senator Cogger: Similarly, an interpreter translating from Serbo-Croatian into French could say something which may lead a person to be sentenced to death. We have to rely on the quality of the interpretation and accept that once the interpreter has been duly sworn in, he will carry out his duties in an appropriate manner.

Ms Brosseau: However, we are not dealing with the same thing.

Senator Beaudoin: Are we not talking about a language interpreter?

Ms Brosseau: The issue of sign language for the hearing impaired is totally different. The person providing technical support will be sworn in like the other jurors. Our concern is with the constitution of the jury. It is not the same thing as the court weighing the evidence in a given case. When the jury retires to deliberate, this person will have no other choice but to associate with this jury and to become in some respects the thirteenth juror. We need assurances that this person will not take part in the deliberations.

Senator Beaudoin: The thirteenth person is not the one who says: guilty or not guilty.

Ms Brosseau: No, but that person will, if acting as an interpreter, tell jury members: the other juror has just told me that she finds the person guilty or not guilty. This thirteenth person may participate in the deliberations in one way or another. We cannot control this. We are asking you today if you have thought at all about the consequences of this provision. Have you given this matter any thought? This person would be a kind of thirteenth juror. Do you see the difference between the interpreter and...

[English]

The Chairman: This may involve a difference of opinion, but I think we have delved into this area and we will have to think about it again.

With the permission of the committee, I wish to thank you very much for appearing before us. You have certainly given us a lot of food for thought.

Our next witness is Margot Young, a member of the National Steering Committee of the National Association of Women and the Law. She is an associate professor at the University of Victoria, Faculty of Law.

Welcome, Ms Young. Please proceed.

Mme Brosseau: Mais ce n'est pas la question.

Le sénateur Cogger: Vous n'êtes pas en mesure d'évaluer si l'interprète n'intervient pas dans le débat pour en changer le sens.

Mme Brosseau: Mais dans ce cas, il s'agit d'un jury. Le jury apprécie la preuve dans des circonstances de droit, dans des poursuites de droit criminel qui entraînent des conséquences énormes pour les accusés. Ce sont les plus grosses infractions.

Le sénateur Cogger: De la même façon, l'interprète qui traduit du serbo-croate au français peut faire condamner un gars à mort. Il faut quand même que l'on s'en remette à la qualité du serment de l'interprète, puis tenir pour acquis qu'après avoir été dûment assermenté, il va exécuter ses fonctions correctement.

Mme Brosseau: Mais il ne s'agit pas de la même chose.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce cas-ci, il ne s'agit pas d'un interprète linguistique?

Mme Brosseau: Pas du tout, c'est au niveau des langages. Le langage ou l'interprétation pour les sourds et muets est différent. Cette personne va prêter serment comme les autres au niveau de l'aide technique qu'elle va apporter à la personne handicapée. Nous parlons ici de la constitution du jury. Ce n'est pas la même chose que l'appréciation par le tribunal d'une cause donnée. Quand le jury va délibérer, cette personne n'aura pas d'autre choix que de s'associer à ce jury, elle deviendra alors la treizième personne. Il ne faudrait pas que cette personne prenne part aux délibérations.

Le sénateur Beaudoin: La treizième personne n'est pas celle qui dit: coupable ou non coupable.

Mme Brosseau: Non, c'est la personne qui va dire aux membres du jury: elle vient de me dire qu'elle est coupable ou non coupable, si elle agit comme interprète. Cette treizième personne peut participer aux délibérations d'une façon ou d'une autre. On ne peut pas contrôler cela. On vous demande aujourd'hui si vous vous êtes interrogés sur ces conséquences. Avez-vous étudié cette question? Il s'agit d'une treizième personne. Est-ce que vous voyez la différence entre l'interprète et...

[Traduction]

La présidente: On ne s'entend pas sur ce point. Je crois que nous avons fait le tour de la question et que nous devons l'analyser plus à fond.

Au nom des membres du comité, j'aimerais vous remercier d'avoir comparu devant nous. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion.

Nous allons maintenant accueillir Margot Young, qui est membre du comité directeur national de l'Association nationale de la femme et du droit. Elle est professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université Victoria.

Madame Young, vous avez la parole.

Ms Margot Young, Member, National Steering Committee; Associate Professor, University of Victoria, Faculty of Law:
Thank you for allowing me to appear before you, Madam Chair.

The National Association of Women and the Law is a national non-profit organization dedicated to the advancement of women's equality through legislative and law reform, advocacy, education and research.

I have a few comments to make about the bill before you today and then I will be happy to entertain questions.

I will preface my comments with a reminder that the Canadian Human Rights Act is a central piece of the scheme of human rights protection in Canada. Enacted in 1977, the act confirms that Canadians are entitled to live their lives free from discrimination and to have access to full participation in Canadian life.

In doing this, the act reflects Canada's international commitments, both in terms of the UN Declaration on Human Rights and the two UN covenants on civil and political rights and on social, economic and cultural rights.

The Canadian Human Rights Act applies to both public and private spheres under the regulatory control of the federal government. Therefore, the act binds the federal government in its role as employer and service provider as well as binding any federally regulated business or industry.

The Supreme Court of Canada has repeatedly recognized the fundamental and special nature of human rights legislation. Indeed, the court has characterized human rights legislation as quasi-constitutional, bearing witness to the importance of this legislation.

As well, human rights legislation has played an important role in the development and interpretation of constitutional rights, particularly with reference to the development of equality rights under the Charter of Rights and Freedoms.

The character and scope of the Canadian Human Rights Act is essential to the human rights environment in Canada. I urge the committee to be both proactive and ambitious in its approach to the proposed legislation before it today.

I wish to make three types of comments today. First, I want to make a series of comments that note the positive additions in the legislation, those sections of the legislation which NAWL strongly supports.

I will begin by commending the federal government for inclusion within the bill of various provisions, the first being the provision for recognition of multiple grounds of discrimination. This is an important recognition in allowing the act to cover more fully and competently the kinds of discrimination that Canadians experience today and to give full expression to the types of harms that discrimination brings about.

As well, I commend the bill's express recognition of direct and indirect or adverse affect discrimination, the creation of a permanent full-time tribunal, the requirement that the commission report directly to Parliament rather than to the minister of justice,

Mme Margot Young, membre du comité directeur national; professeure agrégée, faculté de droit, Université de Victoria:
Merci de m'avoir invitée à comparaître devant vous, madame la présidente.

L'Association nationale de la femme et du droit est une organisation nationale sans but lucratif qui favorise l'égalité des femmes par la promotion de la réforme du droit, la défense des droits, l'éducation et la recherche.

J'ai quelques mots à dire au sujet du projet de loi que vous examinez aujourd'hui. Après quoi, je répondrai volontiers à vos questions.

J'aimerais d'abord vous rappeler que la Loi canadienne sur les droits de la personne sert de fondement à la protection des droits de la personne au Canada. Adoptée en 1977, la loi confirme que les Canadiens peuvent mener leur vie comme ils l'entendent, sans discrimination aucune, et participer pleinement à la société.

La loi reflète ainsi les engagements internationaux pris par le Canada dans le cadre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme, et des Conventions des Nations Unies relatives aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels.

La Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique aux entreprises du secteur public et privé qui relèvent de la compétence fédérale. Elle confirme donc le rôle du gouvernement fédéral en tant qu'employeur et fournisseur de services, et lie aussi les entreprises ou industries sous réglementation fédérale.

La Cour suprême du Canada a reconnu à maintes reprises le caractère fondamental et particulier de la législation sur les droits de la personne. En effet, elle a confirmé son caractère quasi-constitutionnel, ce qui témoigne de son importance.

De plus, la Loi sur les droits de la personne a joué un rôle important dans l'élaboration et l'interprétation des droits constitutionnels, surtout en ce qui concerne les droits à l'égalité en vertu de la Charte des droits et libertés.

Le caractère et la portée de la Loi canadienne sur les droits de la personne sont essentiels au développement des droits de la personne au Canada. J'encourage le comité à adopter à l'égard de ce projet de loi une approche proactive et dynamique.

Mon exposé comporte trois volets. D'abord, je voudrais dire quelques mots au sujet des modifications positives qui ont été apportées au projet de loi, c'est-à-dire les dispositions que l'Association appuie vigoureusement.

J'aimerais d'abord féliciter le gouvernement fédéral d'avoir inclus dans le projet de loi diverses dispositions, la première étant celle qui reconnaît la multiplicité des motifs de distinction illicite. Il s'agit là d'un facteur important puisque la loi reconnaît ainsi de façon plus générale les divers actes discriminatoires dont sont victimes aujourd'hui les Canadiens, de même que les torts que causent ces actes.

De plus, le projet de loi reconnaît explicitement l'existence de formes de discrimination directe et indirecte, prévoit la création d'un tribunal permanent à temps plein, oblige la commission à faire rapport directement au Parlement et non au ministre de la

and the ability that the legislation gives the commission to initiate the complaint process on its own initiative rather than to wait for an individual complaint being brought forward. It is the position of NAWL that these changes add to the effectiveness, coherence and independence of the federal human rights protection scheme.

I add to these comments the caveat that in order to realize the positive potential of the creation of a full-time permanent tribunal, it is critical that the government take seriously the appointment of members of that tribunal, that the appointment process be a transparent one and that it result in the appointment of qualified experts in human rights protection and individuals who are representative of the groups within Canadian society who are most needy of the protections offered by the Canadian Human Rights Act. In this respect, I think that process would be well advised to include consultation with equality-seeking groups which represent disadvantaged individuals in Canadian society.

My second set of comments, also brief, has to do with the critical assessment of features which are not included within the proposed legislation which, from NAWL's perspective, unfortunately have been left out.

The first has to do with the absence in the proposed bill of any reference to poverty or social condition as a prohibited ground of discrimination. NAWL's position is that the omission of social condition as a prohibited ground of discrimination speaks distressingly of the government's complicity in the continued disadvantage and marginalization of the concerns of low-income Canadians and that this failing allows the Human Rights Act itself to remain discriminatory and, arguably, unconstitutional.

Also missing from this bill is an explicit extension of the section 16 provision for affirmative programs to groups disadvantaged on the basis of sexual orientation. Again, it is NAWL's position that this is a discriminatory omission which reinforces structures of societal disadvantage. It would be a simple matter to extend the coverage of section 16 by omitting within that section the list of prohibited grounds and simply referencing within that section the more complete list of prohibited grounds set out in section 3(1) of the act itself.

Finally, I would emphasize that the proposed legislation lacks reference to the longstanding commitment on the part of the government to a full scale review of the act. As understandings and conceptualizations of discrimination and of the problems and harms of inequality have developed and advanced, the act has, in some ways, become outdated or not as effective as one might wish it to be. What is needed is an overall review of this statute. It has been 20 years since it was originally created.

My third set of comments has to do with the identification of problems with some of the provisions which are contained within the proposed legislation.

In particular, I draw to your attention NAWL's concerns about the proposed new section 15(2) which establishes a statutory duty to accommodate with the accompanying defence of undue hardship. As you know, the proposed legislation stipulates that once a complainant establishes a case of discrimination, the respondent has the obligation to accommodate the aggrieved individual. However, available as a defence to a failure to

Justice, et autorise celle-ci à instituer une plainte de son propre chef, plutôt que d'attendre qu'un particulier le fasse. D'après l'association, ces changements ne font qu'accroître l'efficacité, la cohérence et l'indépendance du système fédéral de protection des droits de la personne.

S'il veut vraiment tirer parti des avantages que présente la création d'un tribunal permanent à temps plein, il faut que le gouvernement prenne le processus de nomination des membres du tribunal au sérieux, qu'il en assure la transparence et qu'il nomme des experts sur les droits de la personne et des particuliers qui représentent les groupes ayant le plus besoin de la protection qu'offre la Loi canadienne sur les droits de la personne. À cet égard, je crois qu'il serait sage, dans le cadre de ce processus, de consulter les groupes des droits à l'égalité qui défendent les intérêts des défavorisés au sein de la société canadienne.

J'aimerais, dans un deuxième temps, vous parler des éléments qui ne figurent pas dans le projet de loi et qui, d'après l'association, ont malheureusement été laissés de côté.

Le premier a trait à l'absence de toute mention de la pauvreté ou de la condition sociale comme motif de distinction illicite. D'après l'association, le fait de ne pas inclure la condition sociale dans la liste des motifs montre que le gouvernement continue d'accorder peu d'importance aux préoccupations des Canadiens à faible revenu, et que cette omission permet à la Loi sur les droits de la personne de demeurer discriminatoire, voire inconstitutionnelle.

Le projet de loi omet également d'étendre l'application de l'article 16, qui prévoit l'adoption de programmes d'action, aux groupes qui sont victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Encore une fois, l'association estime que cet oubli discriminatoire renforce les clivages qui existent au sein de la société. Il serait plus simple d'élargir la portée de l'article 16 en incluant dans cette disposition la liste plus complète de motifs de distinction illicite définis au paragraphe 3(1) de la loi elle-même.

Finalement, je tiens à mentionner que le projet de loi ne fait aucunement mention de l'engagement à long terme pris par le gouvernement d'entreprendre un examen en profondeur de la loi. Comme les concepts de discrimination de même que les problèmes et les torts causés par l'inégalité ont évolué, la loi est, à certains égards, dépassée ou encore n'est plus aussi efficace qu'elle devrait l'être. Il faut procéder à un examen en profondeur de cette loi qui a été créée il y a 20 ans.

Troisièmement, j'aimerais parler des problèmes que posent certaines des dispositions du projet de loi.

De façon plus précise, je désire attirer votre attention sur le nouveau paragraphe 15(2) qui incorpore l'obligation de tenir compte de la situation de quelqu'un et la défense de contrainte excessive. Comme vous le savez, le projet de loi dispose que lorsque l'existence d'une pratique discriminatoire est confirmée, le répondant doit prendre des mesures pour satisfaire aux besoins de la personne lésée. Toutefois, le répondant peut soutenir que les

accommodate is the excuse that accommodation would occasion undue hardship. More specifically, employers or service providers may only rely upon the available exceptions of a bona fide qualification or bona fide justification if they are able to establish that accommodating the needs of the individual affected would impose an undue hardship.

Put differently, under the proposed section 15(2), a respondent is relieved of the obligation to address the discrimination, if to do so would result in an undue hardship. The provision of the duty to accommodate accompanied by the defence of undue hardship must be understood as a limitation on equality.

Existing human rights jurisprudence or case law under human rights legislation already recognizes a defence of undue hardship to adverse affect or indirect discrimination, that is, to discrimination which results from the imposition of some rule or practice that is facially neutral. The Supreme Court of Canada has already articulated a list of factors to be considered in relation to undue hardship, which include such things as financial cost, disruption of a collective agreement, the morale of other employees, the interchangeability of workforce and facilities. As part of these considerations, the Supreme Court of Canada will look to the size and scope of the operation in question.

The proposed legislation before the committee identifies only three factors which are relevant to this new statutorily located defence of undue hardship. They are health, safety and cost.

NAWL's concern lies with the last of these three factors, that is, with the stipulation of cost as a consideration to be taken into account with respect to the establishment of an undue hardship defence. NAWL's concern is that the inclusion of the term "cost" in this list communicates or reinforces the legitimacy of tolerating discrimination if it is "too costly" or if it is "costly" to rectify such discrimination. The result of this may well be that rights are traded off against expense and that the anti-discrimination measures of the act are watered down.

NAWL's position is that this raises the dangerous possibility, although I think the very real one in this climate of fiscal conservatism, that human rights protection becomes a question of rights we can afford and rights we cannot afford. Such an approach to human rights protection is simply unacceptable.

Although the concepts of the duty to accommodate and its accompanying defence of undue hardship have been developed in the context of discrimination on the grounds of religion and disability, its inclusion in this matter with the proposed legislation could make these contexts relevant to discrimination on the basis of all the grounds prohibited within the statute. For instance, the defence of undue hardship would become applicable to any form of discrimination experienced by all women.

One can imagine particular examples where this would lead to situations which do not seem particularly conducive or supportive of our human rights and equality commitments. Consider, for instance, the example of women workers who, because of pregnancy, may require adjustments in work schedules or job responsibilities. Such adjustments may well be costly. Are we to

mesures qu'il doit prendre lui causeraient une contrainte excessive. De façon plus précise, les employeurs ou les fournisseurs de services peuvent uniquement invoquer l'exception que constitue le motif justifiable pour établir que l'adoption de mesures pour répondre aux besoins de la personne lésée imposerait une contrainte excessive.

Autrement dit, aux termes du paragraphe 15(2) proposé, une personne mise en cause n'a pas d'obligation d'accommodement si cela constitue pour elle une contrainte excessive. La disposition relative à l'obligation d'accommodement assortie de la justification de contrainte excessive doit être comprise comme une limite à l'égalité.

La jurisprudence actuelle en matière de droits de la personne reconnaît déjà une justification de contrainte excessive dans le cas d'une forme de discrimination indirecte ayant un effet préjudiciable, c'est-à-dire une discrimination qui se produit lorsqu'une règle ou une pratique est neutre en pratique. La Cour suprême du Canada a déjà établi une liste de facteurs dont il faut tenir compte en ce qui a trait à la contrainte excessive ce qui inclut les coûts financiers, la rupture de convention collective, les problèmes de moral parmi d'autres employés, l'interchangeabilité de la main-d'œuvre et des installations. Parmi ces facteurs, la Cour suprême considérera la taille et l'envergure de l'activité en question.

Le projet de loi à l'étude limiterait à trois les critères d'évaluation de cette nouvelle justification de contrainte excessive. Il s'agit de la santé, de la sécurité et des coûts.

L'ANFD exprime des réserves à l'égard du dernier de ces trois critères. Elle est d'avis que les coûts ne devraient pas être pris en considération lorsqu'il s'agit d'établir une justification de contrainte excessive. L'association craint que l'inclusion des coûts dans cette liste envoie ou renforce le message qu'il est légitime de tolérer la discrimination s'il est «trop coûteux» ou s'il est «coûteux» d'y mettre fin. Il pourrait bien arriver que les droits soient troqués contre des dépenses et que l'effet des mesures antidiscrimination de la loi soit ainsi atténué.

De l'avis de l'association, cela soulève la dangereuse possibilité, très réelle selon moi en ces temps de conservatisme financier, que la protection des droits de la personne devienne une question de droits que l'on peut s'offrir ou non. Cette approche est tout simplement inacceptable.

Même si le concept de l'obligation d'accommodement assorti de la justification de contrainte excessive a été élaboré dans le contexte de la discrimination fondée sur la religion et l'incapacité, son inclusion à cet égard avec la mesure législative proposée pourrait faire en sorte que ces contextes fassent l'objet de discrimination fondée sur tous les motifs de distinction illicites dont il est question dans la loi. Par exemple, la justification de contrainte excessive deviendrait applicable à n'importe quelle forme de discrimination à l'endroit des femmes.

On peut imaginer des exemples où ceci donnerait lieu à des situations qui ne semblent pas particulièrement aboutir à nos engagements en matière de droits de la personne et d'égalité ou les appuyer. Prenez l'exemple des travailleuses qui, pour cause de grossesse, pourraient avoir des besoins particuliers en ce qui a trait à l'horaire de travail ou aux responsabilités professionnelles. De

say that these costs could possibly justify the denial of workplace equity to women, having already accepted the fundamental importance and value of an inclusive workplace, a workplace that allows for the full participation of individuals regardless of their particular pattern of reproductive involvement and that permits the full professional development of individuals notwithstanding the gender of those individuals? How, then, does it become coherent to assert that this larger and fundamental principle can be subverted by cost concerns?

Already we see that it is the pattern among respondents to human rights complaints to point to costs, whether they are minimal or otherwise, to disqualify clear claims of discrimination. Some examples of arguments put forward by respondents are represented, for instance, by the recent Supreme Court of Canada decision in *Elderidge v. British Columbia* in which the provincial government argued that the costs of providing sign language translation as one of its insured health care services justified the failure of the provincial government to provide those translation services.

Similarly, large companies, like banks, have also argued that they should be given relief from their human rights obligations in the name of budgetary constraints. We see in a recent Ontario decision, under the Ontario legislation, that the Ford Motor Company was successful in arguing that a cost of \$7,000 constituted undue discrimination.

This clearly does not send a very strong message about the value we place on human rights protection. It is our position that the Human Rights Act should not send the message to courts and tribunals that such fiscal claims can trump our equality commitments.

Moreover, the Canadian Human Rights Act applies predominantly to the federal government and to large national companies for whom cost considerations are arguably not serious enough to warrant relief from their obligations to observe human rights protections.

The Supreme Court of Canada in its Charter jurisprudence has rightly refused to recognize cost as a legitimate factor in the justification of an infringement of an individual Charter right. Cost implications may and have played a role in determination of appropriate remedy, but they do not allow the justification of the infringement or violation of a right. It is disturbing that the proposed legislation would codify the legitimacy of these sorts of arguments which have been rejected elsewhere in other human rights settings.

Understanding equality or anti-discrimination measures as a duty to accommodate is in itself a less than fully desirable way of conceptualizing what appropriate anti-discrimination provisions ought to be. However, if we frame human rights protection in the terms of a duty to accommodate, it is extremely important that the defence of undue hardship be worded very narrowly.

tels accommodements peuvent être coûteux. Allons-nous dire que ces coûts pourraient justifier le refus de l'égalité en milieu de travail pour les femmes, après avoir déjà accepté l'importance fondamentale d'un lieu de travail englobant, un lieu de travail qui permet, d'une part, la pleine participation des personnes indépendamment de la fréquence des maternités et, d'autre part, le perfectionnement professionnel peu importe le sexe de ces personnes? Comment alors devient-il cohérent d'affirmer que ce principe plus large et fondamental peut être écarté par des préoccupations en matière de coûts?

Déjà nous voyons la tendance qui se dessine, parmi ceux qui jugent les plaintes pour discrimination, d'attirer l'attention sur les coûts, qu'ils soient minimaux ou autres, pour rejeter des plaintes pour discrimination évidentes. Certains exemples d'arguments avancés par des intimés ressortent, par exemple, dans la décision qu'a rendue récemment la Cour suprême dans l'affaire *Elderidge c. Colombie-Britannique* et à l'égard de laquelle le gouvernement provincial a soutenu que les coûts associés à l'interprétation gestuelle qui fait partie des services de santé qu'il assure le justifiait de ne pas fournir ces services de traduction.

De même, les grosses entreprises comme les banques ont aussi soutenu qu'elles devraient être relevées de leurs obligations en matière de droits de la personne en raison des restrictions budgétaires. Nous voyons dans une décision rendue récemment en Ontario, en vertu de la loi ontarienne, que la compagnie Ford a gagné son point en soutenant que 7 000 \$ constituaient une contrainte excessive.

De toute évidence, cela ne laisse planer aucun doute sur la valeur que nous accordons à la protection des droits de la personne. Nous estimons que la Loi canadienne sur les droits de la personne ne devrait pas envoyer comme message aux tribunaux que ces motifs d'ordre financier peuvent l'emporter sur nos engagements en matière d'égalité.

Qui plus est, la Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique surtout au gouvernement fédéral et aux grandes entreprises nationales pour qui les considérations de coûts ne sont pas, pourrait-on dire, assez importantes pour justifier qu'on les relève de leurs obligations en matière de respect des droits de la personne.

La Cour suprême du Canada, dans sa jurisprudence concernant la Charte, a refusé avec raison de reconnaître les coûts comme facteur légitime pour justifier la violation d'un droit par la Charte. Les répercussions en ce qui a trait aux coûts peuvent intervenir et ont joué un rôle lorsqu'il s'est agi de trouver le redressement approprié, mais elles ne justifient pas la violation d'un droit. Il faut s'inquiéter du fait que la mesure législative proposée permettrait de légitimer des arguments de ce genre qui ont été rejetés à d'autres occasions.

Comprendre que les mesures d'égalité ou antidiscrimination constituent une obligation d'accommodement est en soit une façon moins que souhaitable de conceptualiser ce que devraient être des dispositions antidiscrimination appropriées. Cependant, si nous plaçons la protection des droits de la personne dans le cadre d'une obligation d'accommodement, il est très important de bien définir la justification de contrainte excessive.

It is also NAWL's position that the inclusion of cost as a factor justifying a finding of undue hardship will also foster a body of human rights law which will become increasingly unable to address the needs of the most marginalized in our society. Recognition and remedy of the more severe forms of discrimination will often entail the most costly measures. They will entail often quite extensive changes to the structures, the institutions and the programs found in our society.

The most disadvantaged will often need the most radical and extensive remedies. By allowing cost to determine who does or does not receive a finding of discrimination in a corresponding remedy, one simply ensures that human rights law offers only minimal and marginal and, ultimately, quite ineffective change.

If we take seriously our commitment to create a just and equitable society, it is important that we do not allow the price of equality to determine who has access to equal opportunities and to full participation.

NAWL would urge the committee to strike out the reference to cost in the section which deals with the factors to be considered in relation to the defence of undue hardship. If the committee does not see fit to do this, NAWL strongly urges that, at a minimum, the committee consider inserting the modifier "excessive" before the word "cost" in order that a clear message be communicated that the priority of this legislation is equality and that cost, as a factor preventing addressing discrimination, must indicate more than minimal, trivial costs. It must in fact be a significant and excessive cost.

I have noted from the transcripts of the committee's other hearings on this bill that the issue of the regulatory power contained within the proposed legislation has been raised. I refer to the power of cabinet to make regulations relating to the defence of undue hardship. I would simply echo the concern that this is not the most appropriate placement of this regulatory authority. Given the fact that the government is most often the respondent in complaints under the Canada Human Rights Act, the provision which allows for cabinet to set regulations about what defence is available to the government with respect to undue hardship undermines the integrity of the protections that the act offers. This undermines the message that these human rights protections are to be taken seriously and that they have fundamental public importance.

Senator Jessiman: Did you say you prefer to limit cost to "excessive cost"?

Ms Young: We prefer deletion of the term; however, our second position is that we would like to see inserted the term "excessive" before the word "cost".

The kind of regulatory power to effect the definition of undue hardship to which I have just referred belongs more properly in the hands of the Human Rights Commission, which is a body with

L'association est aussi d'avis que l'inclusion du coût en tant que critère justifiant une décision de contrainte excessive encouragera une législation en matière de droits de la personne qui sera de plus en plus incapable de répondre aux besoins des plus marginaux de notre société. La reconnaissance des formes plus graves de discrimination et le redressement qui y est associé entraîneront souvent les mesures les plus coûteuses. Elles donneront souvent lieu à d'énormes changements au sein des structures, des institutions et des programmes que nous trouvons dans notre société.

Les plus désavantagés auront souvent besoin des redressements les plus radicaux et les plus complets. En permettant que le coût détermine qui aura droit ou non à une décision favorable en matière de discrimination, on s'assure simplement que la Loi sur les droits de la personne n'offre qu'un changement minimal et marginal et, finalement, tout à fait inefficace.

Si nous tenons l'engagement que nous avons pris de créer une société juste et équitable, il est important que nous ne permettions pas que le prix associé à l'égalité serve à déterminer qui a droit à l'égalité des chances et à la pleine participation.

L'association exhorte le comité à supprimer les coûts des critères d'évaluation en ce qui a trait à la justification de contrainte excessive. Si le comité ne considère pas opportun de le faire, l'association lui conseille vivement de songer à tout le moins à faire suivre de l'adjectif «excessifs», le mot «coûts» pour qu'il soit bien clair que cette mesure vise avant tout l'égalité et que si les coûts doivent servir de critères, ils doivent être plus que minimaux, voire dérisoires. Il doit en fait s'agir de coûts importants et excessifs.

J'ai remarqué après avoir lu la transcription des délibérations du comité relativement à ce projet de loi qu'il a été question du pouvoir de réglementation prévu dans la mesure législative. Je veux parler du pouvoir du cabinet de prendre des règlements en ce qui a trait à la justification de contrainte excessive. Je reprendrai simplement à mon compte la préoccupation selon laquelle le gouverneur en conseil n'est pas le mieux placé pour ce faire. Comme le gouvernement est le plus souvent mis en cause dans les plaintes déposées en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la disposition, qui permet au cabinet de prendre des règlements au sujet des justifications dont il dispose en ce qui concerne la contrainte excessive, affaiblit l'intégrité des protections offertes par la loi. Cela nuit au message selon lequel ces protections doivent être prises au sérieux et sont d'un grand intérêt public.

Le sénateur Jessiman: Dites-vous que vous préférez limiter les coûts à «des coûts excessifs»?

Mme Young: Nous préférierions que les coûts soient retirés des critères. Cependant, nous accepterions que l'on fasse suivre le mot «coûts» de l'adjectif «excessifs».

C'est la Commission des droits de la personne, l'organisme expert en la matière auquel le législateur a confié le mandat d'assurer la protection des droits de la personne, qui détient le

expertise in these matters and with a statutory mandate to advance the cause of human rights protection.

Moreover, the provision in the proposed legislation for these regulations does not adequately allow for the involvement of groups representing disadvantaged individuals with specific equality concerns in the process. It does not adequately allow for the kind of consultation that is important with respect to this essential element of the legislation. It allows for consultation, but there is also the stipulation that, within six months, the regulation can go ahead regardless of whether the commission has reported back.

We would like to see stronger protections or stronger indications of the importance and necessity of a consultative process with these groups.

A number of equality-seeking groups have requested appearances before the committee and have not been given the opportunity to appear. Specifically, the Women's Legal Education and Action Fund and the DisAble Women's Network would like to have representatives appear before the committee and have not been put on your schedule. There is great concern within the women's groups that these groups have an opportunity to present their views. As I am sure has become apparent to the committee, there is some disagreement between equality-seeking groups on the advisability of including the duty to accommodate and the accompanying defence of undue hardship. I would urge the committee to reconsider its decision not to extend these hearings to allow groups, particularly the DisAble Women's Network, to have a chance to appear before you.

The Chairman: Over 30 different groups have asked to appear before this committee. We have tried to ensure that the point of view of every group was at least advanced so that we could take it into consideration.

The last group that you mentioned comes under the umbrella group that we heard yesterday.

Ms Young: I believe there is a disagreement within the disability rights community over the perspective to take on this proposed legislation. It is my information that the perspective of DAWN on the legislation differs from the disability rights group you heard yesterday. I would particularly urge the cause of DAWN as a necessary group for the committee to hear, given that it represents both the concerns of women and of disability rights.

The Chairman: We received yesterday a brief from DAWN. It will be distributed to members of the committee tomorrow.

Senator Beaudoin: Ms Young, you referred to a full-time tribunal. I do not have any objection to that. You also referred to appointments, but I did not understand what you are suggesting. Are you proposing a new kind of appointment or something else, some new qualities?

Ms Young: I am not proposing any alternative scheme. I am simply making the point that it may be desirable for the committee in its report to remind the government of its obligations to ensure that the appointments to this permanent tribunal are of a high calibre and that there is the need for tribunal members to

type de pouvoir de réglementation qui permettrait de définir l'expression «contrainte excessive» à laquelle je viens tout juste de faire référence.

Qui plus est, la disposition relative au pouvoir de réglementation ne prévoit pas une participation adéquate des groupes chargés de représenter les personnes désavantagées qui s'intéressent tout particulièrement à l'égalité des chances. Elle ne permet pas de procéder au type de consultation qui s'impose pour cet élément essentiel du projet de loi. Celui-ci prévoit une consultation, mais il stipule également que des règlements peuvent être pris après six mois même si la commission n'a pas remis son rapport.

Nous aimerions une protection accrue ou des indications fermes de l'importance et de la nécessité d'une consultation avec ces groupes.

Un certain nombre de groupes de défense des droits à l'égalité ont demandé à comparaître devant le comité mais sans succès. Ainsi, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes et le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada auraient aimé envoyer des représentants, mais ils n'ont pas été invités à le faire. Les groupements féminins aimeraient énormément que ces groupes aient l'occasion d'exprimer leurs vues. Les membres du comité se sont sans doute rendu compte que les groupes de défense des droits à l'égalité n'ont pas tous la même opinion de l'obligation d'accommodement et de la notion concomitante de contrainte excessive. Je demande instamment au comité de réexaminer sa décision de ne pas prolonger ses audiences afin de permettre à certains groupes, tout particulièrement au réseau, de comparaître devant vous.

La présidente: Plus de 30 groupes différents ont demandé à comparaître devant le comité. Nous avons tenté de faire en sorte que le point de vue de chacun d'entre eux soit à tout le moins exprimé pour que nous puissions en tenir compte.

Le dernier groupe que vous avez mentionné est chapeauté par une organisation que nous avons entendue hier.

Mme Young: Les différents organismes chargés de défendre les droits des personnes handicapées n'ont pas tous le même point de vue au sujet du projet de loi proposé. On m'a informé que le réseau n'est pas du même avis que l'organisation que vous avez entendue hier. J'insiste tout particulièrement pour que le comité entende le réseau, parce qu'il s'intéresse à la fois à la cause des femmes et aux droits des personnes handicapées.

La présidente: Nous avons reçu un mémoire du réseau hier. Il sera distribué demain aux membres du comité.

Le sénateur Beaudoin: Madame Young, vous avez parlé du tribunal à plein temps. Je ne m'y oppose pas du tout. Vous avez également fait référence aux nominations des membres de ce tribunal, mais je n'ai pas bien compris votre suggestion. Proposez-vous un nouveau type de nomination? Demandez-vous que les membres possèdent d'autres qualités?

Mme Young: Je ne propose aucune alternative. Je signale simplement qu'il serait peut-être souhaitable que le comité, dans son rapport, rappelle au gouvernement que les membres de ce tribunal permanent doivent avoir une expérience et des compétences importantes dans ce domaine et qu'ils soient représentatifs des

have expertise in the area, as well as be representative of the groups within Canadian society which have distinctive equality concerns. It is not a comment per se about the legislation; it is a side comment about the political realities of government appointments and the need, in this context, for those appointments to be substantively sound ones to fully capitalize on the benefits that can accrue from having full-time, permanent tribunal members.

Senator Beaudoin: What background should they have? Should it be in the area of law, human rights or something else?

Ms Young: There are a number of factors important to the background of tribunal members. Legal knowledge is often very critical in tribunal proceedings.

Knowledge of human rights, of the concerns of groups whose equality interests are most at stake in this legislation, are quite critical. I do not think that one must be a legal expert in order to be a human rights expert or to be an effective tribunal member. Some of the most impressive human rights experts within Canada are not people who are legally trained but are people who have extensive experience and knowledge of the human rights protection system.

A variety of these factors are important. I understand the committee has spent some time talking about the necessity of inclusion of lawyers in individual panels and on the tribunal. However, one can get the kind of expertise and proficiency in human rights protection that is desirable from individuals who are not legally trained but who have other kinds of valuable experience and exposure to the subject area.

Senator Beaudoin: I come from a faculty of law as well, where a course in women and the law is always offered. I understand that in each faculty of law there is some kind of an association of women and the law. Does the one that you are from represent the whole of Canada?

Ms Young: That is right. It is a national organization which has a head office in Ottawa with a staff and steering committee representing the different regions of which I am a member. It also has local chapters. Some of these chapters are in law schools. For instance, at the Faculty of Law at the University of Victoria, we have the Victoria chapter of the National Association of Women and the Law.

Some of the local chapters are primarily made up of members of the bar and practising lawyers. There is some variety at the local level, but it is an umbrella organization with a national office.

Senator Beaudoin: How many are you?

Ms Young: There are 12 members on the National Steering Committee. We have two and one-half paid staff members at our national office. As to the number of local chapters, I am sorry, I cannot give you the exact number.

Senator Beaudoin: Is there one in each province?

groupes sociaux canadiens qui s'intéressent surtout aux droits à l'égalité. Ce commentaire ne concerne pas directement le projet de loi, mais plutôt les réalités politiques inhérentes à des nominations gouvernementales. Dans un tel contexte, les personnes nommées devront être assez compétentes pour qu'on puisse pleinement profiter des avantages liés à la constitution d'un tribunal permanent à temps plein.

Le sénateur Beaudoin: Quels antécédents ces personnes devraient-elles avoir? Devraient-elles avoir de l'expérience dans le domaine juridique, dans celui des droits de la personne ou autres?

Mme Young: Un certain nombre de facteurs importants devraient être pris en considération. Les connaissances juridiques jouent souvent un rôle essentiel dans les poursuites judiciaires.

Il est également primordial que ces personnes connaissent bien le domaine des droits de la personne et soient sensibles aux préoccupations des groupes les plus directement visés par cette mesure législative. Je ne crois toutefois pas qu'il faille être un expert du domaine juridique pour être un expert des droits de la personne ou pour être un membre compétent du tribunal. Quelques-uns des meilleurs experts canadiens des droits de la personne n'ont aucune formation juridique; ils ont par contre une expérience et une connaissance approfondies du système de protection des droits de la personne.

Toute une série de facteurs entrent en jeu. Si je comprends bien, le comité a discuté un certain temps de la nécessité de nommer des avocats à des comités particuliers ou au tribunal. Il est cependant possible de retrouver ce genre de compétences chez des gens qui n'ont reçu aucune formation juridique mais qui possèdent une expérience précieuse en la matière.

Le sénateur Beaudoin: Je viens d'une faculté de droit qui offre toujours un cours sur les femmes et le droit. Si je ne m'abuse, chaque faculté de droit compte une association de femmes. Votre association est-elle présente dans l'ensemble du Canada?

Mme Young: Oui. Je suis membre d'une organisation nationale qui a son siège social à Ottawa et dont le personnel et le comité directeur représentent les différentes régions du pays. Elle a également des sections locales, dont certaines dans des facultés de droit. Ainsi, l'Association nationale de la femme et du droit a une section locale à la faculté de droit de l'Université de Victoria.

Quelques-unes des sections locales sont principalement composées de membres du barreau et d'avocats en exercice. Les sections varient d'un endroit à l'autre, mais l'organisme qui les coordonne a un bureau national.

Le sénateur Beaudoin: Combien êtes-vous?

Mme Young: Le comité directeur national compte 12 membres. Le bureau national emploie deux personnes et demie. En ce qui concerne le nombre de sections locales, je suis désolée, mais je n'en connais pas le nombre exact.

Le sénateur Beaudoin: Y en a-t-il une dans chaque province?

Ms Young: Yes. In some provinces, such as Ontario, there are more than one.

Senator Beaudoin: You suggest that we add poverty as another item to consider. Would it not be better to add "social conditions" as well?

Ms Young: I did say poverty and social conditions. I mentioned the term "poverty" because I wanted to convey what the substance of my concern is which is about low-income individuals. However, the term "social condition" may be a better term to put in the legislation.

Under the Quebec charter, there is already jurisprudence as to what that term means. It captures, quite adequately, the range of concerns that are distinctive in terms of discrimination from the perspective of low-income individuals.

Senator Beaudoin: We already have some cases on the meaning of that expression.

Ms Young: Within Quebec law, yes.

Senator Doyle: When you were speaking on this point, you spoke about rights being traded off against expense. A moment or two later, you were talking about pregnant women. I missed the point you were making about pregnant women. Could you give me that again?

Ms Young: The point I was making about pregnant women was to serve as a concrete illustration of the ways in which anti-discrimination measures, for which there is wide acceptance in society, may entail costs that, under a wide reading of the defence of undue hardship, may legitimate an employer's failure to provide those anti-discrimination measures.

I gave the example of women workers who, because of pregnancy, may require some shift in their job schedule or in their job responsibilities and that this shift in responsibilities or scheduling may occasion costs on the part of the employer. That situation would be distressing if the existence of those costs were to justify that employer's failure to accommodate the needs of its pregnant female workers.

Senator Doyle: To what extent are women protected by programs of pregnancy leave?

Ms Young: There are legislative protections under employment standards. There are individual protections in the form of collective agreements or some other form of workplace agreement for employers to provide additional benefits or provisions for both maternity leave and pregnancy leave.

There often arises situations in which the context of specific employment, certain job activities or scheduling can become difficult, impossible or even health risks for pregnant women. Accommodation of these needs is usually done on an individual employment context basis.

The legislative urge or motivation for employers to do this is typically human rights legislation. That failure to accommodate the needs of pregnant workers can be seen to be an infringement of the prohibitions against gender discrimination.

Mme Young: Oui. Dans certaines provinces, notamment en Ontario, il y en a plus d'une.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez suggéré que nous ajoutions la pauvreté à la liste des motifs dont il faudrait tenir compte. Ne vaudrait-il pas mieux ajouter également la «condition sociale»?

Mme Young: J'ai parlé de la pauvreté et de la condition sociale. J'ai mentionné le terme «pauvreté», parce que je voulais souligner que je me préoccupais surtout du sort des personnes à faible revenu. L'expression «condition sociale» conviendrait toutefois peut-être mieux pour le projet de loi.

Une jurisprudence a déjà été établie en vertu de la charte québécoise concernant la définition de cette expression. Celle-ci recouvre de façon assez appropriée toute la gamme des préoccupations qui touchent particulièrement les personnes à faible revenu.

Le sénateur Beaudoin: Certains jugements ont déjà été rendus concernant la définition de cette expression.

Mme Young: Oui, en vertu de la législation québécoise.

Le sénateur Doyle: Lorsque vous avez abordé cette question, vous avez dit que les droits étaient évalués en fonction des coûts qu'ils engendrent. Quelques instants plus tard, vous avez parlé des femmes enceintes. Je n'ai pas très bien compris où vous vouliez en venir avec les femmes enceintes. Pourriez-vous m'expliquer tout cela encore une fois?

Mme Young: J'ai parlé des femmes enceintes pour vous donner un exemple concret. Les coûts liés à certaines mesures antidiscrimination, pourtant généralement acceptées par la société, pourraient permettre à des employeurs de se soustraire à leur obligation s'ils invoquent la défense de contrainte excessive.

J'ai donné l'exemple de femmes qui, en raison de leur grossesse, ont besoin de faire modifier leur horaire de travail ou leurs responsabilités professionnelles, parce que ces modifications peuvent entraîner des coûts pour l'employeur. Il serait déplorable que l'existence de ces coûts permette à un employeur de ne pas satisfaire les besoins de travailleuses enceintes.

Le sénateur Doyle: Dans quelle mesure les femmes sont-elles protégées par les programmes de congé de maternité?

Mme Young: Les normes d'emploi en vigueur assurent une certaine protection aux yeux de la loi, alors que des conventions collectives ou d'autre type d'entente prévoient que l'employeur doit offrir des avantages supplémentaires ou un congé de maternité.

Dans le cas de certains emplois, activités professionnelles ou horaires particuliers, il s'avère souvent difficile voire impossible pour une femme enceinte de poursuivre ses activités; cela pourrait même parfois constituer un danger. Chaque employeur satisfait généralement ces besoins selon le contexte.

C'est en règle générale la législation sur les droits de la personne qui incite les employeurs à satisfaire ces besoins. Le non-respect de cette obligation dans le cas de femmes enceintes peut être considéré comme une discrimination fondée sur le sexe.

Were cost available as a defence against those obligations under human rights legislation, there are quite serious potential consequences for the legislation's ability to encourage or to force employers to bring about a more equitable work environment.

Senator Doyle: I hope you do not rely on a Supreme Court reference to get you where you are going.

I have one other question. I was surprised that in your list of areas where we need improvement, you did not mention the wholesale downsizing of both men and women who are in the 40-to-50 age group, and who seem to me to be the chosen lot for this phase of downsizing. Were not going to raise the question of age discrimination here? It seems to me that if you practise age discrimination on a sufficiently large scale, there is no loud opposition.

Ms Young: The act provides protections against age discrimination, and it may be that there has not been aggressive enough pursuit of enforcing these protections in the scenarios that you describe, senator.

This may be taking us off on another tangent, but I think it is an important one. By allowing the commission to initiate complaints, the situation is created whereby the process need not rely upon an individual who has suffered age discrimination to come forward with her or his own complaint. In that scenario, it is possible that enabling the commission to have a more proactive role in advancing anti-discrimination measures and concerns could deal with the kind of problem you identified where there has not been aggressive individual pursuit of that complaint but there is, nevertheless, a very observable condition of discrimination.

Senator Cogger: Are you telling us that you would like the bill to be amended so as to remove cost as a consideration?

Ms Young: Yes.

Senator Cogger: Is it also your position that, failing that, we should add the word "excessive"?

Ms Young: Yes. I think "excessive" is probably a stronger term than "substantial", but that is our position.

Senator Cogger: Let us look at your second position. Is it not a fact that by the time the cost is excessive, it will have caused undue hardship? You are saying we evaluate undue hardship with regard to considering excessive costs. It seems to me it is a redundancy. If the cost is excessive, in my view, one would have to conclude it imposes an undue hardship. Either we have cost as such as a factor or not. If we have it, excessive costs will be something that will be determined in the evaluation of the hardship, which may be undue or not.

Ms Young: I see what you are stating and I will just pose back to you the dilemma that we are in. We are concerned that the cost must be more than a minimal, trivial, affordable, acceptable cost.

Senator Cogger: If it is trivial, it will not cause undue hardship.

Si un employeur peut invoquer les coûts pour se soustraire aux obligations qu'il doit assumer en vertu de la législation sur les droits de la personne, la capacité de celle-ci à inciter ou à obliger les employeurs à instaurer un milieu de travail plus équitable en sera d'autant diminuée.

Le sénateur Doyle: J'espère que vous ne comptez pas sur la Cour suprême pour y parvenir.

J'ai une autre question. J'ai été surpris de constater que, dans la liste des domaines sujets à amélioration, vous n'avez pas mentionné les programmes de réduction des effectifs qui touchent les hommes et les femmes de 40 à 50 ans, qui me semblent être une cible de choix pour ce genre de programmes. Vous ne croyez pas qu'il s'agisse d'une discrimination fondée sur l'âge? On a l'impression que si la discrimination fondée sur l'âge est exercée à grande échelle, personne ne s'y oppose.

Mme Young: La loi protège les citoyens contre une discrimination fondée sur l'âge et, dans l'exemple que vous donnez, monsieur le sénateur, les personnes visées ne cherchent pas assez énergiquement à faire respecter cette protection.

Nous partons peut-être dans une digression, mais il s'agit à mon avis d'une digression importante. En autorisant la commission à déposer une plainte, on met en place un mécanisme qui permet à une personne autre que la victime d'un acte discriminatoire fondé sur l'âge d'intervenir. Ainsi, en permettant à la commission de jouer un rôle plus actif dans l'application des mesures anti-discrimination, on pourrait régler le genre de problème dont vous avez parlé où les victimes d'un acte discriminatoire, pourtant très évident, n'agissent pas de façon assez vigoureuse.

Le sénateur Cogger: Êtes-vous en train de nous dire que vous aimeriez que le projet de loi soit modifié de façon à ne plus tenir compte des coûts?

Mme Young: Oui.

Le sénateur Cogger: Croyez-vous également que, si n'agissons pas dans ce sens, il faudrait à tout le moins ajouter le mot «excessifs»?

Mme Young: Oui. Le mot «excessifs» est probablement plus fort que «considérables», mais c'est bien là notre position.

Le sénateur Cogger: Examinons ce deuxième point. Ne peut-on déduire que si les coûts sont excessifs, ils constituent une contrainte excessive? Vous suggérez que nous évaluions la contrainte excessive en fonction de coûts excessifs. Cela me semble redondant. Si les coûts sont excessifs, il faudrait à mon avis conclure qu'ils constituent une contrainte excessive. Nous avons le choix entre tenir compte des coûts ou ne pas en tenir compte. Si nous en tenons compte, les coûts excessifs seront déterminés au moment d'évaluer la contrainte, qu'elle soit excessive ou non.

Mme Young: Je vois ce que vous voulez dire, mais je vais vous expliquer devant quel dilemme nous nous retrouvons. Nous ne voulons pas qu'il soit tenu compte des coûts minimes, dérisoires, abordables ou acceptables.

Le sénateur Cogger: S'ils sont dérisoires, ils ne constitueront pas une contrainte excessive.

Ms Young: It is unclear how the factor of cost will be read to constitute undue hardship. As I said before, there is concern that there will be tribunal decisions like the recent one in Ontario which found a \$7,000 cost to be an undue hardship for the Ford Motor Company. There is a concern that such decisions will proliferate and that there is a need for the legislation to be much more specific and say that the cost must, in fact, be excessive. The finding of undue hardship is a serious matter.

Senator Cogger: You are probably aware that some people have suggested — and I agree — that we remove considering health, safety and cost altogether. In other words, we would have the concept of undue hardship, period, and we would evaluate circumstances.

The difficulty I have with your position is that it makes me wonder why you would bother creating a tribunal, appointing a chairperson and a vice-chairperson, with lawyers and whatnot, bringing them here to Ottawa, if in the same breath you are trying to give them so many standards, criteria and so on that eventually you will either try to limit their discretionary power, or you indicate so little confidence in their ability to exercise appropriate judgment, that you give them the job and throw the book at them at the same time.

Ms Young: Those are the two extremes between which legislative drafting always oscillates. There is a concern that the legislative intent be clear and that the discretion that is left for the tribunal to exercise be exercised in the right direction and that all the appropriate indications of what that direction is should be given in the legislation. I do not think that insertion of the word "excessive" in relation to cost problematically constrains the discretion of the tribunal. I think there is a lot of interpretive room still available. Nor do I think that it indicates an inappropriate distrust in the tribunal. I take those to be the two concerns that underlie your comment, senator.

Senator Cogger: You will appreciate also that from many groups, particularly the service providers, of course, there is a great deal of reluctance or difficulty with the bill as it is, where it allows for what have been characterized as victimless complaints. That is one side of that equation. How do you respond to that? Some have expressed concern that bringing complaints will become a cottage industry, and we already have a commission where apparently the lead time is about 40 months or 45 months. Perhaps they do not need a whole lot of further complaints, especially when they are victimless.

Ms Young: There is a very cogent and powerful response to that concern. I would begin by pointing out that it is not about victimless complaints. In fact, I think that is a mis-characterization of the process. It is about initiating a process where there has not been a formal complaint lodged by an individual. In fact, there will be victims, there will be specific instances of discrimination, which will lead the commission to conclude that there is a possible problem of discrimination and to initiate proceedings on its own with reference to very concrete situations it has observed happening in the particular workplace or in a situation of service

Mme Young: On ne sait pas très bien dans quelle mesure les coûts entreront en ligne de compte pour établir une contrainte excessive. Comme je l'ai déjà dit, on pourrait se retrouver avec d'autres décisions comme celle qui vient d'être rendue par un tribunal ontarien et selon laquelle des coûts de 7 000 \$ constituent une contrainte excessive pour Ford du Canada. Nous craignons que de telles décisions deviennent monnaie courante et nous croyons que la loi doit être beaucoup plus précise et indiquer clairement que les coûts doivent être excessifs. Une conclusion de contrainte excessive peut avoir des répercussions importantes.

Le sénateur Cogger: Vous savez probablement que certaines personnes ont suggéré — et je suis d'accord avec elles — que nous éliminions les éléments de coûts, de santé et de sécurité. Autrement dit, nous aurions uniquement la notion de contrainte excessive qu'il faudrait déterminer en fonction des circonstances.

Votre position me pose un problème. Pourquoi se donner la peine de constituer un tribunal, de nommer un président, un vice-président et des avocats, de les faire venir ici, à Ottawa, si, par la même occasion, on leur impose tellement de normes et de critères qu'on finit par limiter le pouvoir discrétionnaire de ces personnes ou on leur indique qu'on a très peu confiance en leur capacité de porter un jugement approprié?

Mme Young: La rédaction législative oscille toujours entre ces deux extrêmes. Nous voulons que l'intention du législateur soit claire, que le pouvoir discrétionnaire accordé au tribunal soit exercé à bon escient et que la loi précise de façon appropriée l'orientation que devrait prendre ce pouvoir discrétionnaire. Je ne pense pas que l'ajout du mot «excessifs» en ce qui concerne les coûts restreigne vraiment le pouvoir discrétionnaire du tribunal. Je crois que le tribunal aurait encore amplement la possibilité d'interpréter. Je ne crois pas non plus que cela démontre un manque de confiance envers le tribunal. Je réponds ainsi aux deux principales préoccupations que vous avez formulées, monsieur le sénateur.

Le sénateur Cogger: Vous comprenez également que de nombreux groupes, tout particulièrement des fournisseurs de services, considèrent le projet de loi d'un mauvais oeil parce qu'il permet que des plaintes soient déposées sans qu'il y ait de victime. C'est une partie du problème. Qu'en pensez-vous? Certains craignent que le dépôt des plaintes devienne une petite industrie, et la commission prend déjà de 40 à 45 mois pour traiter une demande. Elle n'a peut-être pas besoin d'une multitude d'autres plaintes, surtout quand il n'y a pas de victime.

Mme Young: J'ai un argument très convaincant. Je commencerai par souligner qu'il n'y a pas de plainte sans victime. En fait, il s'agit là d'une altération de la réalité. On parle de cas où une plainte officielle n'a pas été déposée par un particulier. Il y aura des victimes, il y aura des cas précis de discrimination qui inciteront la commission à conclure qu'il y a peut-être un problème de discrimination. Elle pourra alors entamer des procédures de son propre chef pour corriger certaines situations très concrètes qu'elle a observées dans un milieu de travail particulier ou dans le cas de certains services fournis. Les

provision. This change in the responsibilities of the commission reflects what has been for quite a while a very serious concern about the inadequacies of human rights protection as it has existed in the past in Canada. That concern has to do with the fact that the process to date is only a reactive one, and that effective addressing of discrimination concerns often requires a proactive response on the part of the commission. There are many instances where it is not feasible, where it is difficult, or not reasonable to expect that individuals will come forward with complaints but where, nevertheless, there are a number of very clear problems of discrimination or practices which discriminate, and it is important that the commission have the ability to address those circumstances proactively. It is part of a recognition that effective amelioration of discrimination requires a systemic approach and not just an individualized one which relies upon reaction to individual complaints.

The Chairman: With regard to subclause 10(7), you said you thought that the Governor in Council should not be in charge of making the regulations. I am sure, Professor Young, that you realize that all regulations for all acts of Parliament are passed by Order in Council by the Governor in Council. What would you suggest, then, as an alternative? We will obviously not set this bill out of line with every other single act of the Parliament of Canada.

Ms Young: My point pertains specifically to the power in the statute for the Governor in Council to make regulations with respect to the defence of undue hardship, not to the broader regulatory power granted in the statute. I do not think it is appropriate that this power lie with the Governor in Council because the federal government is more often than not the respondent, or the party which will be relying upon the defence of undue hardship. Instead, on this very specific ground, it would be more appropriate for that power to be granted to the commission.

Under the legislation, the commission has the power to issue guidelines or interpretive guides to the legislation. This would simply augment that existing power, but it would locate this specific power with respect to undue hardship in the commission, which has the expertise and the independent and uncomplicated mandate of advancing human rights protection.

The Chairman: But the commission will be much more closely tied in with the Parliament of Canada than this new form of tribunal which will be removed to greater arm's length.

Ms Young: I do not see that as a problem. The commission already issues binding guidelines as to the interpretation of provisions of the act. The commission has a strong mandate to advance human rights protection. It would alleviate some of the concerns of groups such as NAWL if this power to further define or regulate with respect to undue hardship did not lie in the hands of the Governor in Council.

The Chairman: I understand that that power of the commission is presently before the courts. The jury is still out on that point.

responsabilités de la commission ont été modifiées parce que, depuis un certain temps déjà, la médiocrité du système de protection des droits de la personne en vigueur au Canada inquiète beaucoup de gens. Cette préoccupation découle du fait que le processus en place ne permet à la commission que de réagir aux problèmes alors que, pour s'attaquer à la discrimination, elle devrait pouvoir agir avec dynamisme. Dans de nombreux cas, il n'est pas raisonnable de croire que des personnes présenteront des plaintes même si des actes discriminatoires très évidents sont posés. Il importe que la commission puisse agir de façon proactive dans ces cas. On reconnaît ainsi que, pour éliminer la discrimination, il faut adopter une approche systémique et non pas compter uniquement sur les individus pour réagir.

La présidente: En ce qui concerne le paragraphe 10(7), vous avez dit que le gouverneur en conseil ne devrait pas être chargé de prendre des règlements. Je suis persuadée, madame Young, que vous savez que tous les règlements découlant de lois fédérales sont pris par le gouverneur en conseil par l'entremise d'un décret. Quelle alternative suggèreriez-vous? Nous ne traiterons certainement pas ce projet de loi différemment des autres lois fédérales.

Mme Young: Je parlais précisément du pouvoir autorisant le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant la notion de contrainte excessive et non du pouvoir de réglementation en général. Selon moi, ce pouvoir ne devrait pas être accordé au gouverneur en conseil, parce que le gouvernement fédéral est plus souvent qu'autrement l'intimé ou la partie qui risque d'invoquer la défense de contrainte excessive. Il conviendrait mieux que, dans ce cas particulier, le pouvoir soit accordé à la Commission.

En vertu de la loi, la commission a le pouvoir d'émettre des lignes directrices ou des guides permettant d'interpréter la loi. Ce nouveau pouvoir ne ferait que s'ajouter à celui qui existe déjà. Il reviendrait alors à la commission de déterminer s'il y a une contrainte excessive, car elle possède la compétence et les connaissances nécessaires et s'est vue confier un mandat très clair pour protéger les droits de la personne.

La présidente: Mais la commission sera beaucoup plus étroitement liée au Parlement du Canada que le tribunal proposé.

Mme Young: Je ne considère pas cela comme un problème. La commission émet déjà des lignes directrices exécutoires concernant l'interprétation de la loi. Elle a reçu le mandat clair de promouvoir les droits de la personne. Des groupes comme l'association que je représente seraient soulagés d'apprendre que le pouvoir permettant d'établir qu'il y a une contrainte excessive ne repose pas entre les mains du gouverneur en conseil.

La présidente: Si je ne m'abuse, ce pouvoir de la Commission est actuellement devant les tribunaux. Le jury ne s'est pas encore prononcé.

I thank you very much for your presentation. You have added and reinforced some of the other presentations that have been made to us.

Colleagues, given Senator Kinsella's time line with respect to reporting the bill, we will have to write the report immediately after the minister appears before the committee. If members of the committee have amendments, the earlier they can bring them forward, the better.

The committee adjourned.

Je vous remercie de votre exposé. Vous avez complété et renforcé certains des autres exposés qui nous ont été présentés.

Chers collègues, compte tenu de l'échéancier que le sénateur Kinsella a établi pour ce projet de loi, nous devons rédiger le rapport tout de suite après la comparution du ministre. Si les membres du comité ont des modifications à proposer, qu'ils les présentent le plus rapidement possible.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the Quebec Bar Association:

Ms Carole Brosseau, Solicitor, Research and Legislation
Services;

Ms Madeleine Caron, Solicitor, Member, Subcommittee on
Bill S-5.

From the National Association of Women and the Law:

Ms Margot Young, Member, National Steering Committee;
Associate Professor, University of Victoria, Faculty of Law.

Sur le projet de loi S-5:

De l'Association du Barreau du Québec:

Mme Carole Brosseau, avocate, Service de recherche et
législation;

Mme Madeleine Caron, avocate, membre, sous-comité sur le
projet de loi S-5.

De l'Association nationale de la femme et du droit:

Mme Margot Young, membre du comité directeur national;
professeure agrégée, Université de Victoria, faculté de
droit.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, December 3, 1997

Le mercredi 3 décembre 1997

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Seventh meeting on:

Examination of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts

Septième réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C.,
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p.,
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 3, 1997
(10)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:33 p.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne and Moore (9).

Other senators present: The Honourable Senator Hays.

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Canadian Bankers Association:

Ms Harriet Stairs, Executive Vice-President, Bank of Montreal;

Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group, The Bank of Nova Scotia;

Ms Lynda White, Manager, Employment Equity and Diversity Management, Royal Bank.

From ÉGALE:

Mr. John Fisher, Executive Director;

Ms Pam MacEachern, Member, Legal Issues Committee.

From the Department of Justice:

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section;

Ms Gloria Mintah, Counsel, Public Law Policy Section.

The Chair made an opening statement.

Ms Harriet Stairs made a statement and together with Mr. Finlay and Ms White, answered questions.

Mr. John Fisher and Ms Pam MacEachern each made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 3 décembre 1997
(10)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 33, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne et Moore (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hays.

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS:

De l'Association des banquiers canadiens:

Mme Harriet Stairs, vice-présidente à la direction, Banque de Montréal;

M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de législation sur l'emploi, Banque Scotia;

Mme Lynda White, directrice, Équité et diversité en matière d'emploi, Banque Royale.

D'ÉGALE:

M. John Fisher, directeur exécutif;

Mme Pam MacEachern, membre, comité des affaires juridiques.

Du ministère de la Justice:

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne;

Mme Gloria Mintah, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit public.

La présidente fait une déclaration.

Mme Harriet Stairs fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. Finlay et de Mme White.

M. John Fisher et Mme Pam MacEachern font à tour de rôle une déclaration, puis répondent aux questions.

The Honourable Anne McLellan, P.C., made a statement and, together with Mr. Mark Berlin, Mr. Stephen Sharzer and Ms Gloria Mintah, answered questions.

At 6:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable Anne McLellan, c.p., fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. Mark Berlin, M. Stephen Sharzer et de Mme Gloria Mintah.

À 18 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 3, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:33 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have with us today representatives of the Canadian Bankers Association.

Please proceed.

Ms Harriet Stairs, Executive Vice-President, Bank of Montreal: Honourable senators, we are here today on behalf of the Canadian Bankers Association, which represents Canada's 53 chartered banks. We are very pleased to have the opportunity to appear before you this afternoon to address the several issues relating to the changes in the Canadian Human Rights Act that are proposed in Bill S-5.

The banking industry is one of the three major industries regulated under federal human rights law. We work with over 200,000 employees and literally millions of customers across the country.

The banks support the principles and objectives of the Human Rights Act. There are numerous changes in Bill S-5 which we support, including the addition of the duty to accommodate special needs. For many years, we have been working on the duty to provide reasonable accommodations for our employees and our customers who need them.

The banks are aware that there is much to be done to ensure that persons with disability can participate fully in Canada's social and economic mainstream. The banking industry wants to be part of the momentum for change for persons with disability. In order to do that, we need a legal framework that is supportive and enabling, not restrictive and unreasonable.

Our concerns with Bill S-5 are about clarity, flexibility, and reasonableness. They are also about workability, not what is convenient, but what is workable and achievable as we move towards greater integration of society.

It is on the basis of these concerns that we make only two recommendations for changes to Bill S-5. These recommendations are: First, to amend the proposed language for clause 15(2) to add the word "reasonable" to the duty to accommodate, and to broaden the criteria for interpreting the test of undue hardship,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne des droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne des droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 33 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui des représentants de l'Association des banquiers canadiens.

Vous avez la parole.

Mme Harriet Stairs, vice-présidente à la direction, Banque de Montréal: Honorables sénateurs, nous comparaissons aujourd'hui au nom de l'Association des banquiers canadiens, qui représente les 53 banques à charte du Canada. Nous sommes très heureux d'avoir la possibilité de nous présenter devant vous cet après-midi afin d'aborder plusieurs questions concernant les modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne proposées par le projet de loi S-5.

Le secteur bancaire est l'une des trois principales industries régies en vertu des lois fédérales sur les droits de la personne. Nous travaillons avec plus de 200 000 employés et, littéralement, des millions de clients à l'échelle du pays.

Les banques appuient les principes et les objectifs de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous appuyons également bon nombre des modifications contenues dans le projet de loi S-5, y compris l'ajout de l'obligation d'accommodement des personnes ayant des besoins spéciaux. Depuis de nombreuses années, nous travaillons à cette obligation d'offrir des installations raisonnables à nos employés et à nos clients qui en ont besoin.

Les banques reconnaissent qu'il reste encore beaucoup à faire dans notre pays avant que les personnes handicapées puissent participer pleinement à la vie sociale et économique. Le secteur bancaire désire faire partie du mouvement vers le changement en faveur des personnes handicapées. À cette fin, nous avons besoin d'un cadre légal qui soit positif et habilitant, et non restrictif et déraisonnable.

Les aspects du projet de loi S-5 qui nous préoccupent concernent la clarté, la souplesse et le caractère raisonnable de la loi. Ils portent également sur ce qui est possible: pas sur ce qui est pratique, mais sur ce qui est possible et réalisable dans la perspective d'une meilleure intégration de la société.

Compte tenu de ces sujets de préoccupation, nous vous présentons deux recommandations seulement pour des modifications au projet de loi. Ces recommandations sont les suivantes: d'abord, nous recommandons de modifier le libellé proposé pour le paragraphe 15(2) afin d'ajouter le mot

and; secondly, we recommend that the law should not allow for complaints where there is no identifiable victim.

Let me discuss the duty to accommodate to the point of undue hardship.

In our written submission, we recommended amended wording for clause 15(2) regarding the duty to accommodate special needs to the point of undue hardship. The changes we propose are as follows: To insert the word "reasonable" before "accommodation," and to add a phrase with respect to undue hardship which would read, "having regard to all relevant and bona fide considerations including health, safety and cost." This wording introduces greater flexibility of interpretation of undue hardship than is now provided in Bill S-5. We believe this wording, if added to the legislation, will maintain the firm, fundamental duty to accommodate to the point of undue hardship in a way that is consistent with the duty imposed by the Employment Equity Act.

Even more significant, it is also consistent with the decisions of the Supreme Court on this subject since the early 1980s. In our written submission, we show very explicitly how the Supreme Court has dealt with the duty to accommodate and how it has interpreted undue hardship in many of its decisions. Those decisions offer a range of factors to be considered, including, but not limited to, financial cost, disruption of a collective agreement, morale of employees, interchangeability of the workforce, facilities, size of business, and safety. The consideration of these factors promotes flexibility and balance, and truly reflects the notion of reasonableness in assessing undue hardship.

However, Bill S-5 explicitly narrows the criteria for interpreting undue hardship to three factors — health, safety and cost. These are important criteria, but the Supreme Court has recognized others and has enumerated them. Most important, the court has said that the list of factors is not exhaustive. The factors may need to be weighted differently for large and small businesses and in response to different economic conditions. Obviously, they will vary from case to case.

We cannot accept the arguments which suggest that the present wording of Bill S-5 simply codifies existing jurisprudence. The examples from court decisions we provide in our submission demonstrate that the present wording in the bill is a significant departure from the approaches taken by the Supreme Court in all of their decisions on this subject.

Senator Gigantès: Is that a significant departure?

Ms Stairs: Yes. The wording in the bill now is a significant departure from the approach taken by the Supreme Court.

«raisonnable» à l'obligation d'accommodement et d'élargir les critères d'évaluation de la contrainte excessive, et, deuxièmement, nous recommandons que la loi ne permette pas les plaintes dans les cas où il n'y a pas de victime identifiable.

Je vais maintenant traiter de l'obligation d'accommodement sans s'imposer de contrainte excessive.

Dans nos observations écrites, nous recommandons une légère modification au libellé du paragraphe 15(2) relativement à l'obligation d'accommodement des personnes ayant des besoins spéciaux sans s'imposer de contrainte excessive. Les changements que nous suggérons consistent à insérer le mot «raisonnable» après «accommodement» et à ajouter, en ce qui a trait à la contrainte excessive, une phrase qui se lirait ainsi: «en ce qui concerne toutes les considérations pertinentes et justifiables, notamment la santé, la sécurité et le coût», ce qui apporterait plus de flexibilité à l'interprétation de la contrainte excessive, par rapport au projet de loi S-5. Nous croyons que ce libellé de la loi maintiendra l'obligation d'accommodement stricte et fondamentale sans s'imposer de contrainte excessive, d'une façon qui soit cohérente avec l'obligation que nous respectons déjà en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Plus important encore, ce serait conforme aux jugements rendus à cet égard par la Cour suprême au cours des dix dernières années ou plus. Ces décisions offrent toute une gamme de facteurs à prendre en compte, entre autres, le coût financier, l'interruption d'une convention collective, le moral des employés, l'interchangeabilité des effectifs, les installations, la taille de l'entreprise et la sécurité. La prise en compte de ces facteurs favorise la souplesse et l'équilibre et reflète véritablement la notion du caractère raisonnable dans l'évaluation de la contrainte excessive.

Toutefois, le projet de loi S-5 limite explicitement les critères d'interprétation de la contrainte excessive à trois éléments: la santé, la sécurité et le coût. Ce sont là d'importants critères, mais la Cour suprême a reconnu et énuméré d'autres considérations. Et surtout, la cour a également noté que la liste des facteurs n'est pas limitative. Il peut être nécessaire d'appliquer une pondération différente à ces facteurs selon qu'il s'agit d'une grande ou d'une petite entreprise et aussi en fonction de la conjoncture économique. Il est évident qu'il y aura variation d'un cas à l'autre.

Nous ne pouvons pas accepter les arguments qui prétendent que le libellé actuel du projet de loi S-5 codifie simplement la jurisprudence existante. Les exemples de décisions judiciaires que nous avons énumérés dans notre mémoire démontrent que le libellé actuel du projet de loi constitue une déviation importante par rapport aux approches adoptées par la Cour suprême dans tous ces jugements à ce sujet.

Le sénateur Gigantès: Vous dites qu'il y a déviation importante?

Mme Stairs: Oui. Le libellé actuel du projet de loi constitue une déviation importante par rapport à l'approche adoptée par la Cour suprême.

We also find it difficult to understand why Bill S-5 leaves out the word "reasonable" with the duty to accommodate. The Supreme Court has consistently addressed reasonableness as a necessary part of accommodation.

Some people have suggested that the concept of reasonableness is inherent in the bill. If it is inherent, why should it not be stated so that the law is clear and transparent?

In addition, we have been advised that the approach taken by Ontario is the model that the Department of Justice has chosen for revising the Canadian Human Rights Act. In our written submission, we provided you with details of an Ontario tribunal decision which interpreted the Ontario law and the guidelines strictly. That decision provides an example of how that approach can lead to decisions that are not reasonable.

I should like to discuss an example of accommodation that may help to clarify the points we are making about the need for flexibility, balance and reasonableness in assessing undue hardship.

Accommodations in the bank cover a wide range of needs. A recent example has been the need to set aside a room for prayer which can be used regularly by an employee who wishes to observe the requirements of his religion. For a large organization, this accommodation was not unreasonable; it was straightforward and inexpensive. On the other hand, for a small business with limited space, such an accommodation would be more difficult.

How far should a small employer be required to go to accommodate that need? According to some testimony you have heard, if only safety and health were an issue, perhaps a small business person should build an extra room on to his or her facility.

The duty of reasonable accommodation, short of undue hardship, has been firmly entrenched in federal law by virtue of the court decision at the highest level of the country. It has also been entrenched in the Employment Equity Act for 10 years under which the bank, as employers, has been able to make substantial progress towards achieving representative work force. The concept is well understood and we are able to make it work well within our organizations.

Our second point concerns the victimless complaint in the provision of goods and services. Let me deal briefly with that second recommendation.

We are concerned about an amendment that will allow for the laying of a complaint in the provision of goods and services where there is no identifiable victim. In our view, the addition of proposed section 5 to the paragraph which provides for the laying of complaints where there is no identifiable victim will not enhance the complaint process under the proposed legislation.

Nous trouvons également difficile de comprendre pourquoi le projet de loi S-5 omet le qualificatif «raisonnable» de l'obligation d'accommodement. La Cour suprême a régulièrement stipulé que le caractère raisonnable constituait une partie nécessaire de l'accommodement.

Certaines personnes ont indiqué que la notion du caractère raisonnable est inhérente au projet de loi. Si tel est le cas, pourquoi ne devrait-elle pas être énoncée de façon à être claire et transparente pour tous?

Nous avons par ailleurs été avisés que l'approche adoptée en Ontario est le modèle que le ministère de la Justice a choisi pour la révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Dans notre mémoire écrit, nous vous fournissons des détails sur une décision d'un tribunal de l'Ontario donnant une interprétation stricte de la loi et des directives de l'Ontario. Cette décision démontre que cette approche peut déboucher sur des décisions qui ne sont pas raisonnables.

Je voudrais traiter d'un exemple d'accommodement qui pourra aider à préciser nos arguments au sujet de la nécessité de faire preuve de souplesse et d'équilibre et d'être raisonnable dans l'évaluation de la contrainte excessive.

Dans une banque, l'accommodement peut porter sur une vaste gamme de besoins. Nous en avons eu récemment un exemple: la nécessité d'aménager une salle de prières à l'intention d'un employé qui souhaite s'y rendre régulièrement pour respecter les exigences de sa religion. Pour une grande organisation, cet accommodement n'était pas déraisonnable; c'était simple et peu coûteux. Par contre, pour une petite entreprise qui occupe des locaux exigus, il serait plus difficile de faire cet accommodement.

Jusqu'où devrait-on aller pour ce qui est d'obliger un petit employeur à accommoder ce besoin? S'il faut en croire certains témoignages que vous avez entendus, si seules la sécurité et la santé étaient en question, peut-être qu'un chef de petite entreprise devrait construire une salle supplémentaire dans ses locaux pour répondre à ce besoin.

L'obligation d'accommodement raisonnable sans imposition de contrainte excessive est fermement enchâssée dans les lois fédérales en raison de jugements des tribunaux du plus haut niveau existant au pays. Elle est également enchâssée depuis 10 ans dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi, grâce à laquelle les banques, à titre d'employeurs, ont été en mesure de faire des progrès considérables en vue de la constitution d'effectifs représentatifs. La notion est bien comprise et nous sommes en mesure de l'appliquer adéquatement dans nos organisations respectives.

Notre deuxième point porte sur les plaintes sans victime dans le domaine de la prestation de biens et services. Je vais maintenant traiter brièvement de cette deuxième recommandation.

Nous sommes préoccupés par la modification qui permettrait le dépôt de plaintes dans le domaine de la prestation de biens et de services lorsqu'aucune personne n'est identifiée en tant que victime. À notre avis, l'ajout de l'article 5 au paragraphe qui prévoit le dépôt de plaintes lorsqu'il n'y a aucune victime identifiable, n'améliorera pas le processus du règlement des

Indeed, it will tie up the commission's resources in long negotiations and will ultimately be unresolvable.

The banks themselves have had experience with victimless complaints in employment and they have proven almost impossible to resolve. As noted in our submission, three out of the five victimless complaints laid against the banks in 1988 are still unresolved nine years later.

Such complaints violate our system of natural justice, which upholds the right of the accused to know his or her accuser. It is also fundamental that, where a complaint has been brought against a person, full particulars be defined in order that the respondent be given a fair opportunity to put forward a defence.

In addition, we wish to point out that when the Employment Equity Act was reviewed and amended in 1995, the House of Commons Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons recognized the ineffectiveness of victimless complaints and ensured that the new law contained provision which prevents the laying of victimless complaints in employment based on statistics alone.

We urge this committee to amend Bill S-5 and to remove clause 5 from the list of areas in respect of which complaints can be made where there is no identifiable victim.

In conclusion, we acknowledge that the process of moving towards the elimination of all discrimination in the provision of employment and in goods and services is going too slowly for some advocates. At the same time, we wish to point out that Canada has come a long way in the past 20 years in many respects. Aided by the Employment Equity Act and the Canadian Standard Association's barrier-free design standard, federally regulated industries have been able to make positive changes within a structured but flexible framework of law and standards.

The changes in our workforce policies and practices, in our premises, and our services are substantial. They have provided testimony to the effectiveness of the existing federal laws and precedents. In our experience, when the law establishes inflexible narrowly defined restrictions, ironically, they do not create momentum for positive change. Instead, they tend to create frustration, acrimony, complaints and litigation.

We urge to you consider the changes we have proposed. They would provide employers and service providers with the necessary confidence to move forward at a pace and in ways that can help us maintain the steady momentum already underway in our efforts to achieve the goal of participation and equality in economic life.

Senator Cogger: Ms Stairs, I have had the opportunity to go through your brief and to meet with representatives of the association. We have heard several views concerning this bill. I will now address clause 10 of the bill, which amends section 15 of the Canadian Human Rights Act.

plaintes en vertu de la loi. Il aura plutôt pour effet d'immobiliser les ressources de la commission dans de longues négociations qui seront en bout de ligne impossibles à résoudre.

Les banques elles-mêmes ont connu des cas de plaintes sans victime en ce qui a trait à l'emploi, et ceux-ci se sont avérés presque impossibles à résoudre. Comme nous l'indiquions dans nos observations, trois des cinq plaintes sans victime déposées contre les banques en 1988 ne sont toujours pas réglées neuf ans plus tard.

Ces plaintes contreviennent à notre système de justice naturel qui protège le droit de l'accusé de savoir qui l'accuse. Il est également fondamental, dans le cas où une plainte est déposée contre une personne, que tous les détails soient définis afin que l'intimé ait la possibilité de préparer sa défense.

Nous désirons en outre signaler que lorsque la Loi sur l'équité en matière d'emploi a été revue et modifiée en 1995, le comité de la Chambre des communes sur les droits de la personne et la condition des personnes handicapées a reconnu l'inefficacité des plaintes sans victime et a veillé à ce que la nouvelle loi contienne une disposition qui empêche le dépôt de plaintes sans victime en matière d'emploi fondées uniquement sur des statistiques.

Nous exhortons le comité de modifier le projet de loi S-5 en supprimant l'article 5 de la liste des secteurs dans le cadre desquels une plainte peut être déposée lorsqu'il n'y a pas de victime identifiable.

En terminant, nous reconnaissons que le processus d'élimination de toute forme de discrimination dans la prestation de l'emploi et des biens et services est trop lent au gré de certains partisans. Nous désirons toutefois signaler que le Canada a fait beaucoup de progrès, à bien des égards, au cours des 20 dernières années. Grâce à la Loi sur l'équité en matière d'emploi et à la norme d'aménagement pour accès facile de l'Association canadienne de normalisation, les industries régies par le gouvernement fédéral ont été en mesure de progresser en fonction d'un cadre de lois et de normes structurées mais souples.

Les changements apportés à nos politiques et à nos méthodes en matière d'emploi, à nos installations et à nos services sont considérables et témoignent de l'efficacité des lois et des politiques fédérales. Nous avons appris par expérience que lorsque la loi établit des contraintes inflexibles et étroitement définies, paradoxalement, une telle loi ne débouche pas sur un changement positif. Elle devient plutôt une source de frustration, d'acrimonie, de plaintes et de litiges.

Nous vous exhortons de réfléchir aux changements que nous avons proposés. Ces changements donneront aux employeurs et aux fournisseurs de services la confiance nécessaire pour progresser à un rythme et d'une façon qui nous aideront à poursuivre sur notre élan et à ne pas relâcher nos efforts en vue d'atteindre l'objectif, qui est de permettre à tous de participer également à la vie économique.

Le sénateur Cogger: Madame Stairs, j'ai eu le temps de lire votre mémoire et j'ai rencontré des représentants de l'association. Nous avons entendu plusieurs points de vue sur ce projet de loi. Je voudrais vous parler de l'article 10 du projet de loi, qui modifie l'article 15 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

There is concern about the application of the undue hardship test. There are those who suggest that we broaden the scope of criteria to be brought in, right down to social condition, and so on. In other words, as legislators, we would have the power to say, "When it comes to assessing undue hardship, you will take into consideration the following." We could then list 15 or 30 things. There are others who suggest that we should leave it all in the hands of the tribunal of the Human Rights Commission. In other words, we should remove the last words of section 15 and say "would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs," period. That would leave it to the tribunal to take into account whatever they deem is appropriate to take into account.

How would you react to the second proposal — not the one you brought forth but the other avenue?

Ms Stairs: We would prefer the one we brought forth, but the second one sounds reasonable. Perhaps Mr. Finlay could answer that.

Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group, The Bank of Nova Scotia, Canadian Bankers Association: In this case, we are fortunate that the courts in Canada have breathed life into the concepts of reasonable accommodation and undue hardship. They have done a good job providing guidance both to employers and to service providers.

By not defining "undue hardship" in the act, Parliament recognizes that there is good law on this topic and that it will work quite well. It will also work with fairly well established law. We would be comfortable with no definition whatsoever. The definition we proposed is meant to capture the flexibility and balance that the Supreme Court has presented.

Senator Cogger: What you propose is not a definition; it is the criterion to assess. You do not define "undue hardship."

Mr. Finlay: That is correct.

Senator Cogger: As you are called upon to assess whether a situation constitutes undue hardship, its definition will be addressed at that time. I should like to remove the last few words of that section and continue to have the definition of "undue hardship" decided upon by the court.

If you read beyond the paragraph we just talked about in this bill, you are opening up a whole new area where the Governor in Council may make regulations proscribing standards. I do not know if you have ever taken a look at regulations — I am sure you have in the course of your legal life — but whenever you find that contained in a bill, there is cause for concern. Sooner or later, you will be opening a door and you will not know what you will find on the other side thereof.

Ms Stairs: There needs to be enough flexibility for reasonable judgment. There seems to be good case law that is pushing us in a way that is reasonable. So if you did not want to put that in, if you did not want to be so explicit with the three words, then case law will drive us to a very reasonable outcome. I say that because of

L'application du critère de la contrainte excessive suscite des inquiétudes. D'aucuns nous suggèrent d'allonger la liste des critères s'appliquant à cette définition, jusqu'à la situation sociale, et cetera. Autrement dit, à titre de législateurs, nous aurions le pouvoir de dire: «Quand il s'agit d'évaluer s'il y a une contrainte excessive, vous devrez tenir compte des éléments suivants.» Nous aurions ensuite une liste de 15 ou 30 éléments. D'autres nous suggèrent plutôt de nous en remettre entièrement au tribunal de la Commission des droits de la personne. Autrement dit, nous devrions supprimer les derniers mots de l'article 15 et dire simplement: «constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive», point final. Il incomberait donc au tribunal de tenir compte de tout facteur qu'il jugerait pertinent.

Comment réagissez-vous à cette deuxième proposition, non pas celle que vous venez d'énoncer, mais l'autre possibilité?

Mme Stairs: Nous préférierions la solution que nous avons proposée, mais la deuxième semble raisonnable. Peut-être que M. Finlay pourrait répondre à votre question.

M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de législation sur l'emploi, Banque Scotia, Association des banquiers canadiens: Dans cette affaire, nous avons la chance que les tribunaux canadiens aient donné vie aux concepts de l'accommodement raisonnable et de la contrainte excessive. Ils ont fait du bon travail en guidant à la fois les employeurs et les fournisseurs de services à cet égard.

En ne définissant pas la «contrainte excessive» dans la loi, le Parlement reconnaît que la législation en vigueur à cet égard est valable et qu'elle donne des résultats satisfaisants. Il y a aussi des précédents assez solidement établis. Nous n'aurions pas d'objection à ce qu'il n'y ait aucune définition. La définition que nous avons proposée visait à intégrer la souplesse et l'équilibre que la Cour suprême a introduits.

Le sénateur Cogger: Ce que vous proposez n'est pas une définition, mais plutôt un critère d'évaluation. Vous ne définissez pas l'expression «contrainte excessive».

M. Finlay: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Lorsqu'on vous demandera de déterminer si une situation constitue une contrainte excessive ou non, c'est à ce moment-là qu'on définira ce que cela signifie. Je voudrais supprimer les quelques derniers mots de cet article et demander au tribunal de définir ce que «contrainte excessive» signifie.

Si vous lisez plus loin que le paragraphe dont nous venons de discuter dans le projet de loi, vous constaterez que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer les critères. Je ne sais pas si vous avez déjà examiné des règlements — vous l'avez certainement fait dans le cadre de votre pratique du droit —, mais chaque fois qu'on trouve une telle disposition dans un projet de loi, cela nous inquiète. Tôt ou tard, on ouvrira la porte sans savoir ce qu'on trouvera de l'autre côté.

Mme Stairs: Il faut qu'il y ait assez de souplesse pour permettre de prendre des décisions raisonnables. Il semble y avoir des précédents qui nous incitent à prendre des décisions raisonnables. Si vous ne voulez pas de cette disposition, si vous ne voulez pas inclure ces trois mots de façon explicite, la

what has happened already in the courts. It is not as if this is brand new any more. There is enough precedent.

The Chairman: There is a body of case law already building up.

Ms Stairs: In our view, it seems very reasonable. However, by putting the word "reasonable" in, it would certainly help. That is what we are trying to say.

Senator Gigantès: I get worried about words such as "reasonable" in legislation because what may be reasonable to Senator Cogger may not be reasonable to me, and vice versa. In fact, that is often the case, is it not?

Senator Cogger: We live in a system where, for 100 years, we have had reasonable doubt in criminal law.

Senator Gigantès: Absolutely.

The Chairman: Senators, we are taking away from the time of our witnesses.

Senator Gigantès: We have heard other witnesses, and not just from the banking community. There was no concrete example that they gave us which could not be fitted under the words, "health," "safety" and "cost."

Mr. Finlay: By concrete example, do you mean a concrete example of an accommodation or a consideration?

Senator Gigantès: Yes.

Mr. Finlay: In terms of considerations, the Supreme Court has been flexible and balanced. What we have tried to include in our submission are quotations from significant decisions of the Supreme Court which highlight those considerations.

Senator Gigantès: The legislature has taken steps in the past that did not follow Supreme Court precedents and innovated in a way that had not been seen in the decisions of the Supreme Court. Why would not any of these accommodations come under those three criteria? Whatever it is, it will either cost you money, or it is bad for your health or it is bad for safety. There is not anything that cannot be fit under those three words. What is your objection to those three words, then?

Ms Stairs: I think we tried to give an example of one that would not fit under that. It was someone asking for a place for worship. While it could give rise to a cost, there could be a willingness to do that as well.

Senator Gigantès: However, it is a cost. The person would be unwilling to do it because it would cost money. If it were me, of course, I would be unwilling to do it because I object to all religious practices. However, religious practices are allowed under the Constitution of Canada. Therefore, I am unconstitutional in my views.

jurisprudence nous obligera à prendre des mesures très raisonnables. Je peux le dire à cause de ce qui s'est déjà produit devant les tribunaux. Ce n'est plus quelque chose de tout à fait nouveau. Il y a maintenant suffisamment de précédents.

La présidente: Il existe déjà une jurisprudence à ce sujet.

Mme Stairs: Les décisions prises dans le passé nous semblent très raisonnables. Cependant, ce serait certainement utile d'inclure le mot «raisonnable». C'est ce que nous voulons faire comprendre.

Le sénateur Gigantès: Cela m'inquiète quand je vois des mots comme «raisonnable» dans une loi, car ce qui peut sembler raisonnable au sénateur Cogger pourrait ne pas l'être pour moi et vice versa. En réalité, cela arrive assez souvent, n'est-ce pas?

Le sénateur Cogger: Cela fait 100 ans dans notre système de justice que la notion de doute raisonnable existe en droit pénal.

Le sénateur Gigantès: Tout à fait.

La présidente: Sénateurs, nos discussions réduisent le temps de parole de nos témoins.

Le sénateur Gigantès: Nous avons entendu d'autres témoins, et pas seulement du secteur bancaire. On ne nous a donné jusqu'ici aucun exemple concret d'un cas qu'on ne peut pas relier aux mots «santé», «sécurité» et «coût».

M. Finlay: Quand vous parlez d'un exemple concret, voulez-vous parler d'un exemple d'accommodement ou de facteur à prendre en compte?

Le sénateur Gigantès: Oui.

M. Finlay: Quant aux facteurs, la Cour suprême a fait preuve de souplesse et a rendu des décisions équilibrées. Nous avons essayé d'inclure dans notre mémoire des extraits d'arrêts importants de la Cour suprême qui font état de tels facteurs.

Le sénateur Gigantès: Dans le passé, les législateurs ont pris des mesures qui ne suivaient pas nécessairement les arrêts de la Cour suprême et qui étaient tout à fait novatrices. Pourquoi ces accommodements ne seraient-ils pas visés par ces trois critères? Peu importe ce que c'est, ou bien cela coûtera quelque chose, ou bien c'est mauvais pour la santé, ou bien c'est mauvais pour la sécurité. Il n'y a rien qu'on ne peut pas faire correspondre à ces trois mots. Pourquoi vous opposez-vous à ces trois mots?

Mme Stairs: Nous avons essayé de vous donner un exemple d'un cas qui ne correspondrait pas à ces trois mots. Je veux vous parler du cas où quelqu'un demandait un endroit pour faire ses dévotions. Même si cela peut coûter quelque chose, l'employeur peut vouloir le faire aussi.

Le sénateur Gigantès: Cela coûte cependant quelque chose. L'employeur refuserait de le faire parce que cela coûterait quelque chose. Dans mon cas, bien sûr, je m'y opposerais parce que je m'oppose à toutes les pratiques religieuses. Les pratiques religieuses sont cependant permises par la Constitution du Canada, ce qui veut dire que j'ai des opinions anticonstitutionnelles.

Ms Lynda White, Manager, Employment Equity and Diversity Management, Royal Bank, Canadian Bankers Association: There could also be morale or operational issues within a work environment. If you have a six-day operation, where you need to have people on shift full time for six days, you may end up having to deal with how to do the job accommodations or the flexibility arrangements when dealing with the operations of the company.

Senator Gigantès: We have heard that before. We were given the example of a mother who can only see her children on weekends. However, because of these accommodations, she must be given weekend employment. A little extra cost would solve that problem.

Ms White: The cost is not an issue in terms of accommodation for our industry.

Senator Doyle: In today's practice in this field, a little extra cost very often means "at all costs." Once you read these parts in the law without the word "reasonable," then it becomes a frightening prospect as to what costs could be expected.

Senator Gigantès: I hope we can have a discussion as to what is reasonable at some other time.

The Chairman: I think that is a very good suggestion.

Senator Jessiman: I, too, had the opportunity to talk to some of these people. You mention in your brief the Employment Equity Act. I am talking now, of course, about when there is no victim identified, and therefore you want that section eliminated. You explain that there are a number of cases that go back as far as 1987. You state that three of the five complaints remain unsettled nine years later, and it is possible that the settlements which have been achieved may not be effective in the long run.

What is it that they did that makes you think they will not be effective; or do you know enough about this nine-year old case?

Mr. Finlay: Are you referring to the settlements?

Senator Jessiman: You state that five complaints remain unsettled and it is possible that the settlements which have been achieved may not be effective in the long run. This points out how difficult a victimless complaint is to resolve.

This has been dealt with statistically. It is said because you do not have certain percentages, therefore, you must be discriminating. I want you to give me some facts as to why this is so difficult. What is it that makes this so difficult? How were these three cases settled? Even though they were settled, both sides agreed to it. However, you still say that you do not think it will work in the long run. Tell us what it is that makes you say that.

Not only do you have to convince us on this side, we have to convince the people on that side and the government to change this provision. I want some more ammunition here. I am not saying I agree with you yet, but I want to listen. I have read your brief.

Mme Lynda White, directrice, Équité et diversité en matière d'emploi, Banque Royale, Association des banquiers canadiens: Il peut aussi y avoir des questions de morale ou de bon fonctionnement d'un milieu de travail. Et si votre entreprise fonctionne six jours sur sept, si vous avez besoin d'équipes complètes six jours sur sept, vous serez peut-être obligé de voir comment on peut faire un accommodement ou donner la souplesse nécessaire.

Le sénateur Gigantès: Nous avons déjà entendu cela. On nous a donné l'exemple d'une mère qui ne voit ses enfants que la fin de semaine. À cause de ces accommodements, elle doit travailler la fin de semaine. On pourrait résoudre le problème en dépensant un peu plus.

Mme White: Le coût n'est pas un problème dans le cas des accommodements pour notre industrie.

Le sénateur Doyle: De nos jours, un petit coût supplémentaire signifie très souvent «à n'importe quel prix». Si l'on trouve ces mots dans une loi sans qu'on y trouve aussi le mot «raisonnable», les coûts que cela peut représenter deviennent inquiétants.

Le sénateur Gigantès: J'espère que nous pourrions trouver un autre moment pour discuter de ce qui est raisonnable.

La présidente: Je pense que c'est une très bonne suggestion.

Le sénateur Jessiman: J'ai moi aussi eu l'occasion de discuter de cette question avec certains témoins. Vous parlez de la Loi sur l'équité en matière d'emploi dans votre mémoire. Je veux parler, bien sûr, des plaintes qui sont déposées lorsqu'il n'y a pas de victime. Vous voulez que cet article soit supprimé. Vous expliquez qu'il y a un certain nombre de cas de ce genre qui remontent jusqu'à 1987. Vous dites que trois des cinq plaintes déposées n'étaient toujours pas réglées neuf ans plus tard et que les règlements conclus dans les autres cas risquent de ne pas être valides à long terme.

Pourquoi pensez-vous que ces règlements ne seront pas valides? En savez-vous suffisamment à propos de cette affaire qui remonte à neuf ans?

M. Finlay: Voulez-vous parler des règlements?

Le sénateur Jessiman: Vous dites que cinq plaintes ne sont toujours pas réglées et qu'il est possible que les règlements conclus ne soient pas valides à long terme. Cela prouve à quel point les plaintes sans victime sont difficiles à résoudre.

Vous avez parlé des chiffres. Apparemment, parce que vous n'atteignez pas certains pourcentages, certains disent que vous êtes coupables de discrimination. Je voudrais que vous m'expliquiez pourquoi c'est tellement difficile. Qu'est-ce qui rend la situation si difficile? Comment les trois cas ont-ils été réglés? S'ils ont été réglés, les deux parties se sont entendues. Cependant, vous dites que, d'après vous, les règlements conclus ne seront pas valides à long terme. Dites-nous pourquoi.

Non seulement devez-vous convaincre les sénateurs de ce côté-ci de la table, vous devez aussi convaincre les sénateurs d'en face et le gouvernement de modifier cette disposition. Donnez-moi des arguments. Je ne dis pas que je suis d'accord avec vous jusqu'ici, mais je suis prêt à vous écouter. J'ai lu votre mémoire.

Ms White: I appreciate that. You are probably aware that when the review of the Employment Equity Act was done, the requirements were changed so that complaints could not be lodged under the act on the basis of numbers alone. In that context, they were appreciating the fact that a complaint that had been victimless and which was lodged in 1988 had not worked as well as it might have. The complaint, when it was lodged in 1988, suggested that the five large banks and four other major organizations in this country were discriminating in hiring of people with disabilities. It was based solely upon, "Your representation is low. Therefore, you must be discriminating."

We entered into review processes with the Human Rights Commission. They spent years reviewing information and policies. It was really looking at the outcomes that we all wanted. We were sitting down with the commission in partnership in the context of wanting to resolve issues that were there. However, the specific issues that we were looking at were those around hiring. It became so broad that that has been one of the things that has caused it to be difficult for the unresolved cases.

Senator Jessiman: Tell us about the ones that were resolved, what you did and why you do not think it will work anyway.

Ms White: I can speak from my experience because ours was resolved and I was involved in that process.

There were three key components. One is around hiring. One is around technology being accessible to people with disabilities, internally. The other one was a resurvey of our staff. The resurvey on the employment equity data of our staff has nothing to do with the complaint.

We would have done it. It is good business practice. It had nothing to do, in my mind, with the resolution of that complaint.

Senator Gigantès: What does "re-survey of your staff" mean?

Ms White: It means we send out a survey document to all 55,000 staff asking them to self-identify if they are one of the designated group members or, at a minimum, to return the questionnaire to us indicating that they do not want to fill out the survey documents. Doing that survey requires huge communication processes because we have to get every staff member in the organization to do it. That is one piece of it.

Senator Gigantès: You sound worse than the public service.

Ms White: The public service also does this sort of thing, and I can tell you that it is a legislative requirement under the act, not our choice.

Senator Jessiman: Is it required every three or five years?

Ms White: There is no time frame requirement around surveying staff, but most will do it regularly because there is a difficulty in ensuring that you capture new staff or people in your system whose situations change, which could relate specifically to

Mme White: Je vous en sais gré. Vous savez probablement que, quand on a fait l'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, on a modifié les exigences pour qu'on ne puisse plus porter plainte selon la loi uniquement en fonction des chiffres. On l'a fait parce que le gouvernement sait rendu compte qu'une plainte sans victime déposée en 1988 n'avait pas donné les résultats attendus. Selon cette plainte déposée en 1988, les cinq grandes banques et quatre autres grandes entreprises du Canada étaient coupables de discrimination parce qu'elles n'embauchaient pas suffisamment de personnes handicapées. On a porté plainte uniquement parce qu'on disait: «Votre pourcentage est faible. Vous devez donc être coupables de discrimination».

Nous avons commencé des examens avec la Commission des droits de la personne. La commission a passé des années à examiner nos rapports et nos politiques. Nous voulions tous les mêmes résultats. Nous avons collaboré avec la commission parce que nous voulions régler les problèmes qui existaient. Cependant, les questions en litige portaient sur l'embauche. Cela est devenu tellement compliqué que c'est l'une des raisons pour lesquelles certains cas ne sont toujours pas réglés.

Le sénateur Jessiman: Parlez-nous des cas qui ont été réglés, de ce que vous avez fait et des raisons qui vous portent à croire que les règlements ne seront pas valides.

Mme White: Je peux en parler personnellement parce que notre cas a été réglé et que j'y ai moi-même travaillé.

Il y avait trois éléments clés. Un portait sur l'embauche. Un portait sur les moyens techniques accessibles à nos employés handicapés. L'autre portait sur un nouveau sondage auprès de nos employés. Le nouveau sondage relatif aux données d'équité en matière d'emploi n'avait rien à voir avec la plainte.

Nous aurions fait ce sondage de toute façon. C'est une bonne pratique commerciale. D'après moi, cela n'a rien à voir avec le règlement de la plainte.

Le sénateur Gigantès: Qu'entendez-vous par ce nouveau sondage auprès de vos employés?

Mme White: Cela veut dire que nous envoyons un questionnaire à chacun de nos 55 000 employés en leur demandant de s'identifier s'ils font partie de l'un des groupes désignés, ou, à tout le moins, de nous renvoyer le questionnaire en disant qu'ils ne veulent pas y répondre. Ce sondage exige un énorme effort de communication parce que nous devons convaincre chacun de nos employés de répondre au questionnaire. C'est un élément.

Le sénateur Gigantès: Cela semble pire que dans la fonction publique.

Mme White: La fonction publique mène aussi des sondages de ce genre et je peux vous dire que c'est parce que la loi l'exige, pas parce que nous le voulons.

Le sénateur Jessiman: Vous devez le faire tous les trois ou cinq ans?

Mme White: La loi ne précise pas la fréquence des sondages, mais la plupart des employeurs mènent ces sondages régulièrement parce qu'il est difficile de garantir que l'on peut avoir des réponses des nouveaux employés ou d'employés dont la

disability. As we age, we often acquire disabilities, and it is hard to catch people in the system. The survey was one piece of our agreement.

Let me address access to technology, particularly for people with disabilities. We committed that, in a going forward way, we would make technology accessible, to the greatest extent that we could, to people with disabilities. In all of our banks, we have individual mainframe systems. I am not a systems expert, so I really cannot speak to the magnitude of this, but people in our banks use mainframe systems and software-based systems. Some of those mainframe systems have been in place for 20 years, and they are at a stage where they have had many add-ons and have been altered over a period of time. They are costly systems, but they work for us today. In some cases, we may be looking for new products to change those systems but, if we want to continue working with them, the cost and the magnitude of being able to make those accessible is large.

There are also issues around changes being made on systems on a daily or even weekly basis, issues such as how we can ensure that people, particularly the blind, can have the technical support necessary to be able to use PCs to access the available programs and to get the systems information.

Senator Jessiman: Was one of the complaints that blind people did not have access, and is this how you are solving it?

Ms White: We are trying to make our system accessible across disability, but that is one of the things we are doing.

Senator Jessiman: I am talking about this specific situation. What did you do to remedy it?

Ms White: We are making technology accessible to the greatest extent we can.

Senator Jessiman: Have the people on the other side of this issue agreed with what you are doing so that it is settled?

Ms White: They have not. The agreement has been settled, and we are now in a monitoring situation with the Canadian Human Rights Commission for a three-year period. They will come back and examine the progress we are making.

Ms Stairs: As part of the accommodations the banks are making with the people with disabilities in this case, there is a plan that they have agreed to, but they are not satisfied yet with the outcome.

Ms White: The implementation is going forward.

Senator Jessiman: It is a matter of an agreement for monitoring. You say you have an agreement on the other complaints nine years later.

Ms White: That is right. The other piece of that agreement is a hiring goal, and the hiring goal that was agreed to was fairly significant at a time when we were hiring about 400 full-time

situation personnelle a changé, par exemple à cause d'une incapacité quelconque. Il arrive souvent qu'on acquière une incapacité quelconque à mesure qu'on vieillit, et il est difficile d'amener les gens à s'identifier ainsi. Le sondage était donc un élément de notre entente.

Je voudrais vous parler un peu de l'accès à la technologie, surtout pour les personnes handicapées. Nous nous sommes engagés à rendre notre technologie accessible aux personnes handicapées à l'avenir dans toute la mesure du possible. Nous avons une unité centrale de traitement individuel dans chacune de nos banques. Je ne suis pas expert en informatique et je ne peux pas vraiment parler de l'importance de ce système, mais nos employés se servent de systèmes centraux et de systèmes à base de logiciels. Certains systèmes centraux sont là depuis 20 ans et ont été modifiés et améliorés à bien des reprises au cours des années. Ce sont des systèmes coûteux qui fonctionnent encore bien. Dans certains cas, nous songeons peut-être à changer de systèmes, mais si nous voulons continuer de nous en servir, cela coûterait très cher de les rendre accessibles aux personnes handicapées.

Il y a aussi des problèmes à cause des changements qu'on apporte tous les jours ou même toutes les semaines à nos systèmes, parce que nous essayons de garantir que les personnes handicapées, surtout les aveugles, auront les moyens techniques nécessaires pour se servir d'un ordinateur personnel afin d'avoir accès aux programmes disponibles et à l'information des systèmes.

Le sénateur Jessiman: Une des plaintes portait-elle sur le fait que les aveugles n'avaient pas accès à ces systèmes, et est-ce une des mesures que vous prenez maintenant pour régler cette plainte?

Mme White: Nous essayons de rendre nos systèmes accessibles à toutes les personnes handicapées, mais c'est effectivement une des choses que nous faisons.

Le sénateur Jessiman: Je voulais parler de cette situation particulière. Qu'avez-vous fait pour résoudre le problème?

Mme White: Nous rendons la technologie accessible dans toute la mesure du possible.

Le sénateur Jessiman: Les personnes visées sont-elles d'accord pour dire que la question est réglée?

Mme White: Pas encore. Nous avons conclu une entente et la Commission canadienne des droits de la personne surveille pendant trois ans l'évolution de la situation. Elle verra quel progrès nous avons accompli plus tard.

Mme Stairs: La commission a accepté un plan dans le cadre des accommodements que les banques prennent pour les personnes handicapées dans ce cas-ci, mais la commission n'est pas encore satisfaite du résultat.

Mme White: Nous sommes en train d'appliquer le plan.

Le sénateur Jessiman: Vous vous êtes entendus pour que la commission surveille la situation. Vous dites que vous avez conclu une entente relativement aux autres plaintes neuf ans plus tard.

Mme White: C'est exact. L'entente prévoit aussi un objectif en matière d'embauche et celui-ci était relativement élevé parce que nous embauchions 400 nouveaux employés à plein temps par

people a year. Our information at that time suggested that our hiring numbers would not go up significantly, and they have gone up significantly, so we are not reaching the agreed percentage. We would be reaching it if we had stayed at the same hiring base.

Senator Jessiman: By taking on more employees, your percentage is not as good as the one in the agreement?

Ms White: There is another factor that has an impact on that, and that is the fact that the industry is changing and our jobs are shifting. We are not unusual in that. Most industries are going through a shift in the skills needed for the new knowledge-based jobs, so where there were more candidates in the past to be able to draw from for jobs at junior entry level, the skill level has increased and there appear to be not as many people with the skills. We are increasingly struggling to find people with the proper skill levels. That, as you know, just does not relate to people with disabilities. In the whole field of information technology, businesses right across the country are crying for skilled candidates.

Senator Gigantès: If we go page 7 of the bill, clause 10(2) states:

For any practice mentioned in paragraph (1)(a) to be considered to be based on a *bona fide* occupational requirement and for any practice mentioned in paragraph (1)(g) to be considered to have a *bona fide* justification, it must be established that accommodation of the needs of an individual or a class of individuals affected would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs...

"Undue" would be "unreasonable" hardship. There is the Human Rights Commission, and there is the tribunal, and we must assume that both those bodies are reasonable. Why do you need the word "reasonable" when you have to go through institutions that are there to see that things are not undue and, therefore, unreasonable?

Ms Stairs: Perhaps Mr. Finlay can answer that. We are based in Toronto and we have seen what has been done in the Ontario system.

Senator Gigantès: Those are Tories tending towards reform. This government is not that way.

Ms Stairs: That is what they have done in Ontario.

Mr. Finlay: Before Mike Harris.

Ms Stairs: That is right, and there was a case that frankly took it to the limit. It just seems to us to be unreasonable because they pushed it to the undue hardship limit.

Senator Gigantès: Was this under Bob Rae?

Ms Stairs: This is not a political issue; this is a philosophical issue.

année à l'époque. À ce moment-là, nous ne pensions pas que nos chiffres d'embauche augmenteraient de façon marquée, mais c'est ce qui s'est produit et nous n'avons donc pas atteint le pourcentage convenu. Nous l'aurions atteint si nous avions continué d'embaucher au même rythme.

Le sénateur Jessiman: Parce que vous embauchez plus d'employés, votre pourcentage n'est pas aussi élevé que vous l'aviez convenu?

Mme White: Il y a un autre facteur dont il faut tenir compte, soit que l'industrie évolue et les emplois changent. Ce n'est pas particulier à notre secteur. La plupart des entreprises cherchent de nouvelles compétences chez leurs employés pour les nouveaux emplois basés sur le savoir. Auparavant, il y avait davantage de candidats parmi lesquels nous pouvions choisir pour doter les postes au premier niveau, mais les compétences requises ont augmenté et il n'y a pas autant de candidats qu'auparavant qui ont les compétences nécessaires. Nous avons de plus en plus de mal à trouver des candidats compétents. Comme vous le savez, cela n'a rien à voir avec l'emploi de personnes handicapées. Dans toutes les industries où l'on se sert de la technologie de l'information, on manque de candidats compétents.

Le sénateur Gigantès: Si l'on tourne à la page 7 du projet de loi, on trouve ceci à l'article 10(2):

Les faits prévus à l'alinéa (1)a) sont des exigences professionnelles justifiées ou un motif justifiable, au sens de l'alinéa (1)g), s'il est démontré que les mesures destinées à répondre aux besoins d'une personne ou d'une catégorie de personnes visées constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive...

Une contrainte «excessive» serait une contrainte «déraisonnable». Nous avons d'une part la Commission des droits de la personne et de l'autre le tribunal et nous devons supposer que ces deux organismes sont raisonnables. Pourquoi faut-il ajouter le mot «raisonnable» si vous devez demander à ces organismes de s'assurer que les contraintes ne sont pas excessives et donc déraisonnables?

Mme Stairs: M. Finlay pourra peut-être vous répondre. Notre siège social est à Toronto et nous avons vu ce qui est arrivé en Ontario.

Le sénateur Gigantès: C'est la façon dont les conservateurs appliquent la réforme. Ce n'est pas ainsi que fonctionne notre gouvernement.

Mme Stairs: C'est ce qu'on a fait en Ontario.

M. Finlay: Avant Mike Harris.

Mme Stairs: C'est exact, et il y a eu un cas où on est allé jusqu'au bout. La décision nous a semblé déraisonnable parce qu'on est allé jusqu'au bout de ce qu'on pouvait vouloir dire par une contrainte excessive.

Le sénateur Gigantès: Était-ce à l'époque de Bob Rae?

Mme Stairs: Ce n'est pas une question politique, mais philosophique.

Senator Gigantès: At sometime or another, some decision will be considered by one side or another not to be the right decision. This bill introduces another step in which you can take that decision to a tribunal and get some opinion. No matter what wording you put in there, there will be cases in which there will be discussion of whether it is due or undue hardship that is reasonable or unreasonable. I am wondering why, if you have the word "undue" there, you also want the word "reasonable."

Mr. Finlay: Everyone has taken the position that they expect reasonableness from the tribunal. Our position is that if that is true, then it should be no skin off our nose or your nose to add "reasonable" into the definition.

Senator Gigantès: That is a tautology. Why have a tautology?

Mr. Finlay: The courts have been very clear that undue hardship involves any number of considerations. There is no exhaustive list. You must take a balanced and flexible approach to the issue. The language that has been put forward here and which is also contained in the Ontario legislation is very restrictive. It sets out three criteria only. There is no consideration that there could be other criteria considered.

We were referring to the only decision of which I am aware that adopted the guidelines provided by the commission defining "undue hardship." In that case, they essentially forced a chiropractor in London, Ontario, ultimately to move his business because he could not comply with the order. Ms Stairs stated that they went to the limit of undue hardship. I think they went way beyond undue hardship in that case.

Ms Stairs: We are suggesting that we put in the word "reasonable" because it is a relative term. What is undue hardship for the Bank of Montreal or the Royal Bank is quite different from what is undue hardship for a chiropractor who has only two waiting rooms.

Senator Gigantès: You assume the Human Rights Commission is not capable of perceiving the difference between a chiropractor with two employees and the 55,000-strong Bank of Montreal?

Ms Stairs: I am not saying the Human Rights Commission would not know the difference.

Senator Gigantès: Or the Human Rights Tribunal?

Ms Stairs: The ruling that was given in this particular case in Ontario did not make much of a difference.

Mr. Finlay: Most tribunals and courts have made the distinction. They are acting in a reasonable fashion. However, if they are restricted to only three criteria — health, cost and safety — they may not have the ability or flexibility to consider other criteria, such as the size difference.

Senator Gigantès: Madam Chairman, I have to leave. I would be grateful if these witnesses would be kind enough to give me some concrete examples which would not come under cost, health or safety, or under an interpretation of what is undue or not. There

Le sénateur Gigantès: Il arrivera toujours qu'une décision quelconque sera jugée ne pas être la bonne par une partie ou une autre. Le projet de loi ajoute une autre étape parce que vous pouvez demander l'avis d'un tribunal à propos de la décision. Peu importe le libellé de la disposition, il y aura toujours des cas où l'on demandera si l'on a imposé des contraintes excessives ou non et si c'était raisonnable ou déraisonnable. Je me demande simplement si c'est nécessaire d'avoir le mot «raisonnable» si l'on a déjà le mot «excessive».

M. Finlay: Tout le monde a dit qu'ils s'attendent que le tribunal sera raisonnable. Si c'est bien vrai, à ce moment-là, cela ne fait de mal à personne d'ajouter le mot «raisonnable» à la définition.

Le sénateur Gigantès: C'est redondant. Pourquoi avoir une définition redondante?

M. Finlay: Les tribunaux ont indiqué très clairement qu'une contrainte excessive peut dépendre de toutes sortes de facteurs. Il n'y a pas de liste exhaustive. Il faut envisager la question de façon équilibrée et souple. Le libellé de cette disposition-ci qui est aussi celui de la loi de l'Ontario est très restrictif. Il ne prévoit que trois critères. On ne prévoit pas la possibilité qu'il existe d'autres critères.

Nous nous sommes reportés à la seule décision à ma connaissance qui a repris les lignes directrices de la commission pour définir une «contrainte excessive». Dans le cas en question, on a forcé un chiropraticien de London, en Ontario, à s'installer ailleurs parce qu'il ne pouvait pas respecter l'ordonnance du tribunal. Mme Stairs a déclaré que le tribunal est allé jusqu'à la limite de la contrainte excessive dans ce cas-là. D'après moi, ils ont dépassé cette limite.

Mme Stairs: Nous proposons qu'on ajoute le mot «raisonnable» parce que c'est un mot relatif. Ce qui est une contrainte excessive pour la Banque de Montréal ou la Banque Royale n'est pas la même chose que ce qui est une contrainte excessive pour un chiropraticien qui n'a que deux salles d'attente.

Le sénateur Gigantès: Vous pensez que la Commission des droits de la personne n'est pas capable de distinguer entre un chiropraticien qui a deux employés et la Banque de Montréal qui en a 55 000?

Mme Stairs: Je ne veux pas dire que la Commission des droits de la personne ne sait pas faire cette distinction.

Le sénateur Gigantès: Ou le tribunal des droits de la personne?

Mme Stairs: On n'a pas vraiment fait cette distinction dans le cas de cette décision en Ontario.

M. Finlay: La plupart des tribunaux l'ont faite. Ils rendent des décisions raisonnables. Cependant, s'ils doivent s'en tenir à seulement trois critères, la santé, la sécurité et le coût, ils n'auront peut-être pas la capacité ou la souplesse voulue pour tenir compte d'autres critères, comme la taille de l'entreprise.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, je dois partir. Je serais reconnaissant aux témoins de me fournir des exemples concrets de cas qui ne seraient pas visés par les notions de coût, de santé ou de sécurité ou par l'interprétation qu'on peut faire du mot

will always a tribunal or someone who is not reasonable. We have had hanging judges, judges that sent innocent people to jail. We cannot help it.

Senator Jessiman: The courts have set out seven or eight criteria.

Senator Gigantès: Even with those, you do not get anything further than the capacity of a tribunal or a commission to be itself reasonable. You do not have to tell them to be reasonable. It is their job.

The Chairman: Senator Gigantès, thank you very much. We will ask the witnesses if they can perhaps provide this committee with something very quickly, overnight, because we will probably be doing clause-by-clause study on this bill tomorrow morning.

Senator Doyle: I am sorry that Senator Gigantès was in a hurry because I was going to ask our witnesses if they would turn to page 3 of their submission, where there are three court opinions presented from our edification. Do you not think they are a fair description of what you are advocating?

Ms Stairs: Yes, I think they are.

Senator Doyle: I wondered if Senator Gigantès had read those, because they seem precisely to answer his questions. When I first read them, I stopped a moment and thought about an entirely different matter, which was what had happened in the United States in the matter of suing medical practitioners, and how that situation, without words like "reasonable" to guide the courts that handled it, got to the point where now the price of the very insurance against malpractice is so high that people are leaving the profession. I thought you could always say that the Human Rights Commission has the right savvy, that they would not do what is unreasonable, that someone who is acting on their behalf would not advocate the wrong thing. However, there is always the possibility of an award being excessive and its being followed by an even more excessive award, whereas that might not be the case if what is reasonable had to be kept in mind from the start.

I cannot see why, in reviewing the bill, we could not, Madam Chairman, at least start them out with what is reasonable and see if it works. That is not so much a question as comment, but am I wrong?

Ms Stairs: We were of the same opinion that if you put the reasonableness factor in there, and let good, reasonable people make reasonable decisions, then you get away from the litigiousness of the rigidity, which, of course, as you say, has led to some problems in the United States.

Just as an aside on that, I also look after a bank in the United States and I just want to say how good and flexible our legislation has been and how interesting it is to work inside it, both the Employment Equity Act and the legislation dealing with human rights, because in trying to run the same kind of an enterprise in the United States under their legislation, which is much more fixed and litigious, it does not receive the same thinking and it

«excessif». On peut toujours trouver un tribunal ou quelqu'un qui n'est pas raisonnable. Nous avons déjà eu des juges qui condamnaient les accusés à la pendaison ou qui envoyaient des innocents en prison. C'est inévitable.

Le sénateur Jessiman: Les tribunaux ont établi sept ou huit critères.

Le sénateur Gigantès: Même avec ces critères, tout ce qu'on peut espérer, c'est que le tribunal ou la commission sera raisonnable. On ne peut pas leur dire d'être raisonnables. C'est à eux de l'être.

La présidente: Merci, sénateur Gigantès. Nous demanderons aux témoins de nous fournir quelque chose très rapidement, d'ici à demain, si possible, parce que nous ferons probablement l'étude article par article du projet de loi demain matin.

Le sénateur Doyle: Je regrette que le sénateur Gigantès soit pressé de partir parce que j'allais demander aux témoins de tourner à la page 3 de leur mémoire, où l'on cite trois jugements de la cour. Pensez-vous que ces jugements décrivent bien ce que vous préconisez.

Mme Stairs: Oui, je le pense.

Le sénateur Doyle: Je me demande si le sénateur Gigantès a lu ces jugements; ils semblent répondre exactement à ses questions. Quand je les ai lus moi-même, je me suis arrêté un instant et j'ai pensé à quelque chose de tout à fait différent, soit ce qui est arrivé aux États-Unis dans le cas des poursuites intentées aux médecins et au fait que, parce qu'on n'avait pas des mots comme «raisonnable» pour guider les tribunaux qui ont jugé ces causes, le prix de l'assurance contre l'erreur médicale est maintenant tellement élevé que cela pousse des médecins à quitter la profession. J'avais toujours pensé qu'on pourrait considérer que la Commission des droits de la personne était suffisamment bien renseignée pour ne pas faire quelque chose de déraisonnable et que quelqu'un qui agit au nom de la commission ne préconiserait pas la mauvaise chose. Cependant, il est toujours possible que le tribunal adjuge un montant excessif et qu'un autre tribunal accorde ensuite un montant encore plus excessif, alors que cela n'arriverait peut-être pas si le tribunal devait dès le départ tenir compte de ce qui est raisonnable.

Je ne vois pas pourquoi, madame la présidente, nous ne pourrions pas, dans l'examen de ce projet de loi, établir au moins au départ ce qui est raisonnable et voir ensuite si cela fonctionne. Enfin, ce n'est pas tant une question qu'un commentaire. Trouvez-vous que j'ai tort?

Mme Stairs: Nous pensions également qu'en intégrant à la mesure ce critère relatif à ce qui est raisonnable et en laissant des gens raisonnables prendre des décisions raisonnables, il serait possible d'éviter la rigidité qui mène au litige. Comme vous l'avez dit, c'est cela qui a entraîné certains problèmes aux États-Unis.

Entre parenthèses, je m'occupe également d'une banque aux États-Unis et je puis vous dire que nos mesures législatives sont bonnes et souples et qu'il est très intéressant de les appliquer, tant pour ce qui est de la Loi sur l'équité en matière d'emploi que des mesures législatives en matière de droits de la personne. Pour exploiter le même genre d'entreprises aux États-Unis sous le régime des lois de ce pays, qui sont plus rigides et plus litigieuses,

does not achieve the same affect. Having the opportunity of running two operations, a bank in Canada and a bank in the United States, it is just so wonderful to have the Canadian legislation.

Senator Jessiman: It may be good for the banks but is it good for the people who are using the bank?

Ms Stairs: Absolutely.

Senator Jessiman: Are you telling us that you have made better progress in Canada?

Ms Stairs: As far as employees are concerned, yes. As far as women and aboriginal people, people with disabilities and people of visible minorities, we are making much more progress in our Canadian operation.

Senator Jessiman: Because of the flexibility?

Ms Stairs: Yes. It is really quite astounding. We have to fill out all these affirmative action forms and so on, and everyone focuses on the numbers and the quotas and the forms you have to fill out for the government and loses track of the feeling that is behind that. What Canada seems to have been able to do is go after the meaning and the intent. The whole banking industry has moved to having about 23 per cent of our senior executives being women. I think it is 17 overall because different banks have different percentages, but the figure in Canada is much higher than in the United States. One might think that the United States is doing better for women, but Canada is doing much better in the financial services industry.

Senator Cogger: This committee has heard testimony which was quite surprising. From one party we heard that the time frame between the filing of a complaint and the settlement of a complaint was something like nine months, and from another party we heard that it was more like 43 months to 48 months. What has been your experience? Collectively I suppose you have a great deal of experience with the Human Rights Commission. There is such a wide discrepancy between the one figure and the other. What has been your collective experience? Is it closer to 43 months or the nine months?

Mr. Finlay: I assume that the 43 months is how long it would take to get to tribunal. In the banking industry, I can think of only one case in the last six or seven years that has gone to tribunal. Within my own bank, we have never been to tribunal.

The Chairman: I should point out that we have received a letter from the Human Rights Commission on this particular point, which Senator Cogger is reading right now. I hope it clarifies the situation.

Mr. Finlay: Our experience with the commission, I should say, has been very positive.

Senator Cogger: It takes the commission, on average, nine months to investigate complaints; is that true?

Mr. Finlay: That would be about right.

on ne peut pas procéder à la même réflexion ni obtenir le même effet. J'ai eu l'occasion d'exploiter des entreprises dans les deux pays, une banque au Canada et une autre aux États-Unis, et je trouve que la loi canadienne est formidable.

Le sénateur Jessiman: La loi est peut-être bonne pour les banques, mais l'est-elle autant pour les utilisateurs des services bancaires?

Mme Stairs: Tout à fait.

Le sénateur Jessiman: Vous nous dites que vous avez fait de plus grands progrès au Canada?

Mme Stairs: Pour ce qui est des employés, oui. Nous faisons bien davantage de progrès dans nos succursales canadiennes pour ce qui est des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des personnes appartenant à des minorités visibles.

Le sénateur Jessiman: Parce que la loi est plus souple?

Mme Stairs: Oui. La différence est vraiment étonnante. Aux États-Unis, il faut remplir des tas de formulaires d'action positive, et cetera, et il semble que tout ce qui compte, ce sont les chiffres, les quotas et les formulaires qu'il faut remplir pour le gouvernement. On semble perdre de vue l'intention sur laquelle tout cela s'appuie. Au Canada, par contre, on s'est surtout attaché à la signification et à l'esprit de la mesure. Dans les banques, environ 23 p. 100 des cadres supérieurs sont maintenant des femmes. Dans l'ensemble, le chiffre est peut-être de 17 p. 100, puisque le pourcentage diffère selon les banques, mais la proportion est beaucoup plus forte au Canada qu'aux États-Unis. On pourrait croire que les femmes sont plus avantagées aux États-Unis, mais dans le cas des services financiers, le Canada obtient des résultats bien supérieurs.

Le sénateur Cogger: Notre comité a entendu des témoignages étonnants. Certains nous ont dit qu'entre le dépôt d'une plainte et son règlement il fallait environ neuf mois. D'autres nous ont dit que le délai pouvait aller de 43 à 48 mois. Qu'en est-il, d'après votre expérience? Je suppose que, collectivement, vous avez souvent eu affaire avec la Commission des droits de la personne. L'écart entre les chiffres qu'on nous a fournis est très grand. D'après votre expérience, le délai est-il de 43 mois ou de neuf?

M. Finlay: Je suppose que le délai de 43 mois représente le temps qu'il faut pour aller devant les tribunaux. Dans le secteur bancaire, je ne me rappelle que d'un seul cas au cours des six ou sept dernières années pour lequel on ait dû avoir recours au tribunal. Dans ma propre banque, nous n'avons jamais eu affaire aux tribunaux.

La présidente: Je tiens à souligner que nous avons reçu une lettre de la Commission des droits de la personne à cet égard. Le sénateur Cogger est d'ailleurs en train de la lire. J'espère qu'on y explique la situation.

M. Finlay: Je dois dire que nous avons une expérience très positive quant à la commission.

Le sénateur Cogger: Il faut à la commission neuf mois, en moyenne, pour enquêter sur les plaintes, n'est-ce pas?

M. Finlay: Environ, oui.

Senator Cogger: Once they have investigated and satisfied themselves that there was a legitimate or an illegitimate complaint, then what? I am not particularly interested in how long it takes them to investigate. Nine months is a long period of time, by the way, but I am interested in the whole process. It does not do me any good to know there are nine months here and three months there.

One day the phone rings and you get a complaint and the clock starts ticking. By the time they call you back to say forget it or to insist on follow-up, and then the follow-up occurs, what time-frame are you talking about? Some of these matters began eight or nine years ago.

Mr. Finlay: The time-frame can range from a few weeks to, as it turns out, nine years.

Senator Cogger: Even the two weeks would be at the expiration of the nine months.

Ms White: We have had things take anywhere from a few months to several years. One key issue, which we take from our experience under the Employment Equity Act, arose where the complaint was not focused. There was not a specific issue to be addressed with one individual. It took a long time because we were effectively trying to boil the ocean as we looked at all the issues that may be issues to consider.

While we do not normally end up with tribunals, if we have a specific issue that has been raised by a complainant, we can usually get to it and resolve it.

We should focus on the outcomes. We should not look at who wins or at the balance but rather at our real objectives. Then we can more quickly and easily solve problems or complaints, whatever they might be.

Senator Cogger: Is it fair to say that, in your experience, a complaint will be settled more quickly or more easily if there is an identifiable party with whom you are negotiating, as opposed to the victimless situation?

Ms White: Absolutely.

The Chairman: I thank all our witnesses.

We will hear now from ÉGALE. Please proceed.

Mr. John Fisher, Executive Director, ÉGALE: Thank you for this opportunity to appear. I would underline at the outset that, as the Minister of Justice has acknowledged, Bill S-5 is part of a broader package of amendments to the Canadian Human Rights Act. There are a number of important issues which are not addressed by Bill S-5. We feel it is important that this bill be squarely placed within the context of that broader reform.

I understand that the minister will appear here this afternoon. I am sure she will want to address, in part, that broader package. It will be interesting and, in our view, essential to have some understanding of the time-frame within which that broader reform

Le sénateur Cogger: Après avoir fait l'enquête et s'être rassurée que la plainte est légitime ou non, que fait la commission? Je ne m'intéresse pas particulièrement au temps nécessaire à l'enquête. J'estime néanmoins qu'un délai de neuf mois représente une longue période de temps, mais ce qui m'intéresse, c'est tout le processus. Peu m'importe qu'il y ait un délai de neuf mois ici et un autre de trois mois ailleurs.

Vous recevez un jour un coup de téléphone de quelqu'un qui dépose une plainte, et le compteur se met à tourner. Le plaignant rappelle ensuite pour laisser tomber sa plainte ou pour insister sur la tenue d'une enquête. L'enquête est effectuée. Combien de temps tout cela représente-t-il? Certains dossiers remontent à huit ou neuf ans.

M. Finlay: Le délai peut être de quelques semaines ou, comme on l'a remarqué, de neuf ans.

Le sénateur Cogger: Mais même ces deux semaines pourraient venir après l'expiration du délai de neuf mois.

Mme White: Dans certains cas, il faut quelques mois, dans d'autres, plusieurs années. D'après notre expérience de l'application de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, cela dépend de ce que la plainte porte ou non sur un élément précis. Dans un dossier, le problème n'était pas précis, et il a fallu beaucoup de temps parce que nous avons dû tout passer en revue pour voir quels facteurs pouvaient être pris en compte.

Bien que nous n'ayons pas normalement recours aux tribunaux, si nous recevons une plainte précise, nous pouvons généralement résoudre le problème.

Il faudrait mettre l'accent sur les résultats, sur nos vrais objectifs, au lieu de nous demander qui gagne ou s'il y a un équilibre. De cette façon, nous pourrions résoudre les problèmes et les plaintes de façon plus rapide et plus facile, quel qu'en soit l'objet.

Le sénateur Cogger: Pourrait-on dire, d'après votre expérience, qu'il est plus facile ou plus rapide de résoudre une plainte lorsqu'on peut négocier avec une personne identifiable, contrairement au cas où il n'y a pas de victime?

Mme White: Tout à fait.

La présidente: Je remercie nos témoins.

Nous entendrons maintenant les représentants d'ÉGALE. Allez-y.

M. John Fisher, directeur exécutif, Égale: Merci de nous donner cette occasion de témoigner devant vous. Je tiens à souligner d'emblée que, comme l'a reconnu la ministre de la Justice, le projet de loi S-5 fait partie d'un train plus vaste de modifications de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Toutefois, un certain nombre de questions importantes ne sont pas traitées dans ce projet de loi. Nous estimons qu'il faut inscrire ce projet de loi directement dans le contexte d'une réforme plus vaste.

Je crois savoir que la ministre comparaitra devant vous cet après-midi. Je suis certain qu'elle vous parlera, du moins en partie, de ce train de modifications. Il sera alors intéressant et, à notre avis, essentiel, de connaître l'échéancier de cette réforme

will be conducted so that the ongoing equality rights issues are not undermined as Bill S-5 works its way through the system.

Second, Bill S-5 is something of an omnibus package of reforms. It addresses a number of miscellaneous provisions, many of which we, as an equality rights organization, fully support. In particular, for example, the multiple-grounds clause, the increase on discrimination damages and the creation of the tribunal are very important and effective measures. However, the risk with an omnibus package is that particular provisions may be passed which, in and of themselves, could ultimately do damage to equality rights if they are not given full consideration.

Because this bill has arisen at first instance before the Senate committee, in our submission it is perfectly appropriate that the committee not be shy to amend the legislation to strengthen human rights protections. Usually, of course, when a bill originates in the House of Commons, it is the House of Commons committee which will pick over the specific provisions of the bill and make necessary amendments. In this case, because the bill falls to be considered here first, it is important and appropriate, in our view, that our proposed recommendations be considered at this stage.

Our particular concerns are summarized and developed in our submissions. We strongly believe that it would be very damaging to human rights protection in Canada if you were to accept the proposals put forward by groups like the Canadian Bankers Association who appeared prior to us. Removing altogether such factors as health, safety and cost would potentially open up the undue hardship defence to a very broad scope. We have specific concerns regarding the cost aspect of that defence.

We are also concerned about the regulation-making power which the government is seeking to claim for itself.

Our third concern is that section 16 of the act as it currently stands does not cover all the grounds in proposed section 3. We believe this creates internal inconsistencies. There are aspects of Bill S-5 which relate to section 16 and we believe it is appropriate at this time to take the opportunity to rectify that internal inconsistency.

Ms Pam MacEachern, Member, Legal Issues Committee, ÉGALE: I will speak specifically on ÉGALE's position with regard to the limits on the duty to accommodate, those factors being health, safety and cost.

ÉGALE is particularly concerned with those factors being unqualified and potentially open-ended. We take the position that cost ought not to be a limiting factor on human rights which should be fundamental to all Canadians. Many equality groups have made submissions to you submitting that the word "cost" should be removed completely as not being an acceptable limiting factor on the duty to accommodate.

plus générale afin d'éviter que le traitement des dossiers actuels en matière de droits à l'égalité ne soit miné par l'introduction du projet de loi S-5 dans le système.

Deuxièmement, le projet de loi S-5 contient toutes sortes de dispositions. Parmi ces diverses dispositions, nous en appuyons un bon nombre, à titre d'organisme de défense des droits à l'égalité. Par exemple, la disposition sur la multiplicité des motifs, la hausse du plafond de l'indemnité et la création d'un tribunal sont, à notre avis, des mesures très importantes et efficaces. Cependant, les projets de loi omnibus comme celui-ci présentent un danger, celui que soient adoptées des dispositions qui pourraient, en fin de compte, nuire à l'exercice des droits à l'égalité, faute d'un examen approfondi.

Puisque ce projet de loi est issu du comité du Sénat, nous soumettons que le comité peut amender la mesure comme il l'entend pour renforcer la protection des droits de la personne. Bien sûr, lorsqu'un projet de loi vient de la Chambre des communes, c'est au comité de cette Chambre qu'il incombe d'apporter les corrections nécessaires aux différentes dispositions. Dans ce cas-ci, c'est le comité du Sénat qui fera le premier l'examen du projet de loi, et il est à notre avis important et à propos que les recommandations que nous proposons soient examinées à cette étape.

On trouvera dans notre mémoire les versions résumées et étoffées de nos préoccupations. Nous sommes convaincus qu'en acceptant les propositions présentées par des groupes comme l'Association des banquiers canadiens, qui ont comparu avant nous, on porterait un préjudice grave au mécanisme de protection des droits de la personne au Canada. L'élimination de facteurs comme la santé, la sécurité et les coûts pourrait permettre aux défendeurs d'invoquer à tout propos le motif de la «contrainte excessive». Nous nous inquiétons particulièrement de ce que la question des coûts pourrait servir d'argument de défense.

Nous nous inquiétons également des pouvoirs que réclame le gouvernement en matière de prise de règlements.

Nous nous étonnons également de ce que l'article 16 de la loi, dans sa version actuelle, ne s'applique pas à tous les motifs énoncés dans l'article 3 proposé. D'après nous, il y a là une rupture dans la logique de la mesure. Certains aspects du projet de loi S-5 sont liés à l'article 16 et nous estimons que le moment est opportun de corriger cette lacune interne.

Mme Pan MacEachern, membre, comité des affaires juridiques, ÉGALE: Permettez-moi de parler plus précisément de la position d'ÉGALE quant aux facteurs qui permettent à l'employeur de se décharger de ses obligations à l'égard des droits de la personne, c'est-à-dire la santé, la sécurité et les coûts.

ÉGALE estime que ces facteurs ne sont pas bien définis et qu'ils pourraient être interprétés de façon trop générale. Nous estimons que les coûts ne devraient pas limiter l'exercice de droits de la personne fondamentaux à tous les Canadiens. De nombreux groupes de défense de l'égalité, vous ont dit, dans leur témoignage, que ce facteur des coûts devrait être éliminé complètement du projet de loi et qu'il ne devrait pas être acceptable de l'invoquer pour être dispensé de tout devoir en matière de droits de la personne.

We support that position but we are putting forward an alternate position today which is that, at a minimum, the word "cost" should have criteria attached which are in keeping with the guidelines under the Ontario Human Rights Act. Those guidelines specify that cost must be so substantial as to alter the essential nature or substantially affect the viability of the enterprise.

In the alternative to that, we would submit that, at the very minimum, the word "excessive" must be put in front of the word "cost."

Senator Cogger: You have "extreme" here in your brief.

Ms MacEachern: It states "excessive" at page 6.

Mr. Fisher: In our summary at the outset of our submission, we used the word "extreme" to indicate that some qualification is important. In the text of our submission, there are two proposals. One is the more detailed proposal about costs which would undermine the effectiveness of the enterprise; that is the phrase used in the Ontario guidelines. The alternative formulation suggested is "excessive." "Extreme" is a kind of summary of the two specific proposals.

Ms MacEachern: Without those qualifications on the word "cost," we submit that it will be open to employers to argue that even minimal cost is a limit to their duty to accommodate. We see this happening today under the Canadian Human Rights Act, even when there are no criteria of cost specified as a defence to a charge of discrimination.

We believe it is fundamental that Canadian society has accepted that equality is defined as substantive equality. It is not sufficient just to treat people similarly and expect them to achieve equality on that basis. We have recognized that sometimes equality means unequal treatment. Women, in particular, and other members of vulnerable groups, such as people with disabilities, are particularly aware of what substantive equality means and that only giving them formal equality does not give them equality at all.

We submit that if these provisions of cost are left unqualified, it will basically mean that those who can achieve equality by being treated just like everyone else will have the full protection of the Canadian Human Rights Act, whereas those who require accommodation to gain equality consistent with our substantive equality jurisprudence, will have only limited protection under the Canadian Human Rights Act, and the limitation will be cost. We submit that this is not equality.

It may be common ground among all of us here that a defence to a duty to accommodate must be something more than only cost. We submit that you should clarify that issue and establish the principle to be applied to the limiting factor of cost. We should not leave it to the courts. It is Parliament's duty to establish the

Nous sommes d'accord avec ces groupes, mais nous présentons aujourd'hui une autre solution en préconisant que ce terme de «coût» soit à tout le moins assorti de critères conformes aux lignes directrices régissant l'application de la Loi sur les droits de la personne de l'Ontario. D'après ces lignes directrices, les coûts doivent être d'une importance telle qu'ils modifieraient la nature essentielle de l'entreprise ou nuiraient considérablement à sa viabilité.

À tout le moins, nous estimons qu'il faudrait parler de «coût démesuré».

Le sénateur Cogger: Dans votre mémoire, vous parlez de coût «excessif».

Mme MacEachern: Mais nous utilisons l'adjectif «démesuré» à la page 8.

M. Fisher: Au début de notre mémoire, dans le résumé, nous utilisons le mot «excessif» pour indiquer qu'il faut définir les coûts. Le texte de notre mémoire comprend deux propositions. Il y a d'abord une proposition plus détaillée quant aux coûts qui pourraient nuire à l'efficacité de l'entreprise, c'est-à-dire ce que l'on trouve dans les lignes directrices de l'Ontario. La formule de rechange que nous proposons consiste à parler de «coûts démesurés». Le terme «excessif» est un moyen terme quant aux deux propositions.

Mme MacEachern: Si les coûts ne sont pas définis, nous estimons qu'un employeur aura le loisir de plaider que même un coût minime doit suffire à le décharger de ses obligations à l'égard des droits de la personne. Cela se fait déjà sous le régime de la Loi canadienne sur les droits de la personne, même si le critère des coûts n'est pas énoncé expressément comme motif de défense à une accusation de discrimination.

La société canadienne a accepté le principe d'une égalité fondamentale. Il ne suffit pas de traiter les gens de façon semblable pour atteindre l'égalité. Nous avons reconnu qu'il faut parfois traiter les gens de façon différente. Les femmes, plus particulièrement, et les membres d'autres groupes vulnérables, dont les personnes handicapées, savent bien que l'égalité fondamentale ne peut être obtenue au moyen d'un traitement égal.

Nous soumettons que si cet élément des coûts n'est pas défini dans le projet de loi, la protection offerte par la Loi canadienne sur les droits de la personne ne pourra s'appliquer qu'aux personnes qui peuvent atteindre à l'égalité fondamentale grâce à un traitement égal. Toutes celles qui ont besoin de mesures d'adaptation pour obtenir une égalité correspondant à ce qui est défini dans notre jurisprudence sur la qualité fondamentale ne jouiront que d'une protection limitée sous le régime de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cette protection sera limitée par les coûts. D'après nous, on ne saurait parler dans ce cas d'égalité.

Les personnes ici présentes sont peut-être toutes convaincues de ce que les coûts à eux seuls ne sauraient être invoqués à l'encontre d'un devoir en matière d'adaptation. Nous croyons que vous devriez préciser ce qu'il en est et établir le principe qui doit s'appliquer quant à ce facteur limitatif des coûts. Il ne faut pas

principles and establish that by "human rights protection" and "duty to accommodate" we mean that a defence would require that the cost be excessive, or that it be under the more detailed description, which is that the accommodation is "so substantial as to alter the essential nature or substantially affect the viability of an enterprise." Those two specific proposals are contained at page 6 of ÉGALE's submission.

Mr. Fisher: To summarize, our concerns about the word "cost" being unqualified are even stronger in view of the fact that the government is claiming to itself, in proposed section 15, the right to make regulations defining what the standards are for undue hardship. As we know, in Ontario, the commission makes guidelines and has set the standard appropriately high for what kinds of costs are sufficient to relieve an employer of its obligation to accommodate the needs of disadvantaged groups. The government is itself, of course, a respondent in many human rights complaints, and to enable the respondent to identify for itself the standards by which it will be judged places the government in an extraordinary conflict of interest. Thus, we are seeking both to see cost qualified and to see the role of the commission strengthened in relation to the regulation-making power so that it is upon their recommendation that the Governor in Council is able to make regulations.

Finally, I addressed the issue around section 16 in my opening remarks. It is simply a question of taking the opportunity at this time to ensure that the act is consistent, that where there is a list of grounds in section 3, the same list of grounds should be the grounds applied in section 16. You will be aware that the courts, in the case of *Haig*, and more recently in the case of *Vriend* before the Supreme Court of Canada, have examined whether the legislation is unconstitutional if it fails to include all the disadvantaged groups.

We believe that the Canadian Human Rights Act, as it currently stands, by leaving out some grounds from section 16, is open to constitutional challenge. Rather than allow the act to continue in a possibly unconstitutional form, we should take this opportunity to link the grounds in section 16 — the positive measures section — with the grounds in section 3 so that the act is consistent.

That is a summary of our submissions.

Senator Cogger: I have a difficulty with the position you are taking. Maybe you can help me. You say, Ms MacEachern, that we should not leave it to the court. As I understand your submission, we should go a fair way to define the criteria, but I am not sure we would achieve much. For instance, if we were to go the route you suggest and throw at them, for instance, excessive costs, who is going to decide what is excessive? It would be the same tribunal, would it not? Philosophically I have difficulty with empowering a court or a tribunal to make those decisions. For instance, what would constitute undue hardship would then become an excessive cost; correct? Presumably, one could argue that a non-excessive cost, while perhaps a hardship, is not an undue hardship. In other words, I am afraid that we will get

s'en remettre aux tribunaux. C'est au Parlement qu'il incombe d'établir les principes et de définir ce que l'on entend par «protection des droits de la personne» et «devoir en matière d'adaptation» de façon à ce qu'il faille démontrer, en défense, que les coûts sont excessifs ou, selon une description plus détaillée, que les mesures d'adaptation sont d'une importance telle qu'elles modifieraient la nature essentielle de l'entreprise ou qu'elles nuiraient considérablement à sa viabilité. Ces deux propositions se trouvent aux pages 7 et 8 du mémoire d'ÉGALE.

M. Fisher: En résumé, le manque de définition des «coûts» nous inquiète d'autant plus que le gouvernement propose, à l'article 15 du projet de loi, de prendre des règlements définissant les critères d'évaluation d'une contrainte excessive. En Ontario, c'est la Commission qui établit les lignes directrices. La Commission de l'Ontario a mis en place des normes suffisamment sévères quant aux niveaux des coûts qui déchargent l'employeur de son obligation de répondre aux besoins des groupes désavantagés. Le gouvernement lui-même est l'intimé dans de nombreuses plaintes en matière de droits de la personne. Il se place lui-même dans un conflit d'intérêts extraordinaire en conférant le pouvoir de déterminer les critères selon lesquels il sera jugé. C'est pourquoi nous recommandons que les coûts soient définis, d'une part, mais aussi, d'autre part, que le rôle de la Commission soit renforcé en matière de réglementation afin que le gouverneur en conseil prenne des règlements sur sa recommandation.

Enfin, j'ai parlé dans mes remarques préliminaires du problème que pose l'article 16. Il s'agit simplement de rétablir la logique de la loi, puisque la liste des motifs de l'article 3 devrait être reprise à l'article 16. Comme vous le savez, les tribunaux, dans l'affaire *Haig* et, plus récemment, dans l'affaire *Vriend* devant la Cour suprême du Canada, ont étudié la question de savoir si la loi est inconstitutionnelle du fait qu'elle n'inclut pas tous les groupes désavantagés.

Nous croyons que l'absence de certains motifs à l'article 16 de la Loi canadienne sur les droits de la personne dans sa version actuelle, ouvre la voie à des contestations d'ordre constitutionnel. Plutôt que de conserver des dispositions inconstitutionnelles dans la loi, il faudrait à notre avis profiter de l'occasion pour faire le lien entre les motifs de l'article 16 — article sur les mesures positives — et ceux de l'article 3, afin que la loi soit logique.

Voilà, en résumé, ce que nous proposons.

Le sénateur Cogger: Je ne comprends pas très bien la position que vous adoptez. Vous pouvez peut-être me l'expliquer. Tout comme votre collègue, vous dites qu'il ne faut pas s'en remettre aux tribunaux. Si j'ai bien compris votre témoignage, nous devrions mieux définir les critères, mais je ne suis pas certain que cela donnerait grand-chose. Par exemple, si nous adoptons votre proposition et que nous parlons de «coûts excessifs», par exemple, qui décidera de ce que signifie le terme «excessif»? Ne serait-ce pas le même tribunal? En principe, je ne suis pas d'accord pour accorder aux tribunaux le pouvoir de prendre de telles décisions. Par exemple, ce qui constitue une contrainte excessive pourrait ensuite devenir un coût excessif, n'est-ce pas? On pourrait donc faire valoir que des coûts non excessifs, même s'ils constituent

into a series of judgmental issues. The Supreme Court has said that the use of the term "undue" infers that some hardship is acceptable. It is only undue hardship that satisfies the test.

By the same token, if I were to apply this, you are saying to us that some cost is not acceptable. It is only when it becomes excessive that it would meet the further test. Are we not trying to do too much? I share your concern about the Governor in Council's unfettered power, as you referred to it, to make further regulations. I say leave those people alone. Give them the test of undue hardship and the power to look at all the facts and circumstances surrounding the situation and let them be the judges.

Do you think that position to be totally unreasonable?

Mr. Fisher: I would not call it totally unreasonable, senator. Our concerns around cost would not be as great as they are if the government were not simultaneously claiming the ability to define those standards through the regulation-making power. As it stands, however, even with the cost defence being currently undefined in the legislation, it is true that any test which is determined by Parliament is subject to interpretation by the courts. We are saying that we should give it the greatest degree of clarity possible.

For example, if we accept the submissions of the Canadian Bankers Association that we remove the factors of health, safety and cost altogether, there is no restriction on what could constitute undue hardship, and that would really leave the human rights of disadvantaged groups open-ended. We would not know what we are entitled to expect; employers would not know what their responsibilities were.

Senator Cogger: You are suggesting that for their own reasons the banks want that out. Some people may wish to add health, safety and cost, and then social conditions, et cetera. Where does it end?

Mr. Fisher: It certainly seems to me that those groups seeking to remove factors like health, safety and cost are not making that submission because they want to see a higher level of human rights protection. They want those factors removed in order to have the standard they are required to meet be not as extensive as it would otherwise be.

Our concern is that we strike a reasonable balance and that we say what we mean. Presumably we are all in agreement that minimal cost will not be sufficient to enable employers to avoid their human rights responsibilities. Minimal cost would mean mere business inconvenience. Every kind of accommodation will have some small cost factor attached to it.

Senator Cogger: Minimal cost to the Bank of Montreal may be extreme or excessive to the corner store operator.

Mr. Fisher: Exactly. Ultimately, the courts will have to make that decision.

peut-être une contrainte, ne constituent pas une contrainte excessive. Autrement dit, je crains que nous ne nous engagions dans des questions subjectives. La Cour suprême a statué que l'utilisation de l'expression «contrainte excessive» implique que certaines contraintes sont acceptables. Seule la contrainte excessive correspond au critère.

De la même façon, on pourrait dire que, d'après vous, certains coûts ne sont pas acceptables. Mais le critère ne s'appliquerait que lorsque les coûts deviennent excessifs. Ne croyez-vous pas que nous essayons d'en faire trop? Je suis tout aussi inquiet que vous quant au pouvoir sans limite du gouverneur en conseil, dont vous avez parlé, de prendre d'autres règlements. Laissons les commissions faire leur travail. Donnons-leur ce critère de la contrainte excessive et le pouvoir d'étudier tous les faits des dossiers afin qu'ils prennent les décisions.

Croyez-vous que ma position soit entièrement déraisonnable?

M. Fisher: Je ne dirais pas qu'elle est entièrement déraisonnable, sénateur. Nous ne serions pas aussi inquiets de cette question des coûts si le gouvernement ne voulait pas parallèlement se doter du pouvoir de définir les normes au moyen de règlements. À l'heure actuelle, toutefois, même si l'argument du coût n'est pas encore défini dans la loi, il est exact que tout critère établi par le Parlement est assujéti à l'interprétation des tribunaux. C'est pourquoi nous disons qu'il faudrait être aussi précis que possible.

Par exemple, si nous acceptons les recommandations de l'Association des banquiers canadiens et que nous éliminons les facteurs de la santé, de la sécurité et des coûts, il n'y aura plus de limite quant à ce qui constitue une contrainte excessive et il n'y aura plus rien de précis quant aux droits de la personne dont jouissent les groupes désavantagés. Nous ne saurions pas à quoi nous avons droit; et les employeurs ne connaîtraient pas non plus leurs obligations.

Le sénateur Cogger: Vous dites que les banques veulent faire retirer ces critères pour des raisons qui leur sont propres. D'autres voudraient peut-être ajouter la santé, la sécurité et les coûts, puis les conditions sociales, et cetera. Où s'arrêtera-t-on?

M. Fisher: Il me semble clair, en tout cas, que les groupes qui souhaitent l'élimination de facteurs comme la santé, la sécurité et les coûts ne réclament pas ce faisant une plus grande protection des droits de la personne. Ils veulent que ces facteurs soient éliminés afin de limiter les normes auxquelles ils sont assujettis.

Ce que nous souhaitons, c'est un équilibre raisonnable et un libellé clair. Nous convenons tous, je suppose, de ce que les employeurs ne pourraient invoquer des coûts minimes pour éviter de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de la personne. Les coûts minimes n'entraîneraient qu'un simple inconvénient commercial. Toute mesure d'adaptation entraîne des coûts.

Le sénateur Cogger: Des coûts qui seraient minimes pour la Banque de Montréal pourraient être excessifs ou démesurés pour l'exploitant du magasin du coin.

M. Fisher: C'est exact. En fin de compte, ce sont les tribunaux qui devront prendre cette décision.

Senator Cogger: What I am asking is, once you have done that, have you achieved anything by throwing in words like "extreme" or "excessive"?

Mr. Fisher: I believe so. Certainly, the Ontario Human Rights Commission thought it was worthwhile to issue guidelines describing what they mean by "cost" and giving some standards by which that could be measured.

Obviously, a court will still have to determine what degree of cost constitutes excessive cost. However, that is a higher degree of protection than if it is simply left with the open-ended provision of "cost" under which it is not known whether we mean cost at the low end of the scale or at the high end of the scale.

The government, in formulating Bill S-5, has inserted a preamble which addresses their wish to strengthen the rights of people with disabilities and strengthen the protection for disadvantaged groups. I do not see that they will have been strengthened if we leave them with a minimal, undefined and open-ended standard of cost, and if an unfettered right is given to government to determine that level of protection.

Senator Cogger: Could you expand on the other wording which you propose?

Ms MacEachern: The other wording is set out in the summary.

Senator Cogger: I am not referring to the use of the word "extreme," but rather where the issue of virtually endangering the survival of the company is addressed.

Ms MacEachern: At the summary of the recommendations, on page 10, it is set out. It mentions a cost which is so substantial as to alter the essential nature or substantially affect the viability of the enterprise.

Senator Cogger: Are you seriously suggesting that is what you would like to see as the definition of "cost"?

Ms MacEachern: That is what the Ontario Human Rights Commission has adopted under its guidelines as the criteria for undue hardship. We submit that it is a helpful description to add to this legislation, to provide more guidance as to what is meant by the term "cost."

Senator Lewis: Regarding the power to make regulations, on page 7 of your brief you have made the suggestion that section 15(3) of the act be amended to provide that upon the recommendation of the Canadian Human Rights Commission, the Governor in Council may make regulations providing standards for assessing undue hardship.

This would seem to take it out of the hands of the Crown entirely, except that the Governor in Council would have a discretion to make regulations. There would be a discretion there. However, if they were to exercise that discretion and make regulations, it would only be on the recommendation of the commission.

Le sénateur Cogger: Ce que j'aimerais savoir, c'est ce que cela change d'ajouter un mot comme «excessif» ou «démessuré».

M. Fisher: Je crois que ce serait efficace. En tout cas, la Commission canadienne des droits de la personne de l'Ontario a estimé que cela valait la peine de produire des lignes directrices définissant les coûts et établissant des normes pour mesurer ces coûts.

Évidemment, les tribunaux devront déterminer ce qui constitue des coûts démesurés. Mais cela permet néanmoins d'offrir une protection plus élevée que si ce facteur des coûts n'était pas défini pas plus que leur ampleur pour être considérés comme étant démesurés.

Le gouvernement a inclus dans le projet de loi S-5 un préambule dans lequel il énonce son vœu de renforcer le droit des personnes handicapées et la protection des groupes désavantagés. Je ne crois pas que ces droits et cette protection seront accrus par l'établissement d'un critère minimal, non défini et illimité relatif aux coûts et si le gouvernement se voit conférer un droit sans entrave pour décider du niveau de protection.

Le sénateur Cogger: Pourriez-vous nous en dire davantage quant à vos autres propositions?

Mme MacEachern: Tout cela se trouve dans le résumé.

Le sénateur Cogger: Je ne parle pas de l'utilisation du terme «démessuré», mais plutôt de cette question du danger pour la viabilité de l'entreprise.

Mme MacEachern: Cela se trouve au sommaire des recommandations, page 11. On y parle d'une contrainte excessive en matière de coûts d'une importance telle qu'ils modifieraient la nature essentielle de l'entreprise ou qu'ils nuiraient considérablement à sa viabilité.

Le sénateur Cogger: Dites-vous sérieusement que c'est là la définition des coûts que vous aimeriez voir incluse au projet de loi?

Mme MacEachern: C'est la définition que la Commission canadienne des droits de la personne de l'Ontario a adoptée dans ses lignes directrices, à titre de critère de la contrainte excessive. Nous soumettons que cette description pourrait être ajoutée de façon utile au projet de loi afin de mieux indiquer ce que l'on entend par le mot «coût».

Le sénateur Lewis: Au sujet du pouvoir de réglementation, à la page 8 de votre mémoire, vous proposez que le paragraphe 15(3) de la loi soit modifié afin que le gouverneur en conseil puisse, par règlement, déterminer les critères d'évaluation d'une contrainte excessive, sur la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne.

Il semble qu'une telle mesure écarterait entièrement l'État de ce dossier, si ce n'est que le gouverneur en conseil aurait le pouvoir discrétionnaire de prendre des règlements. Il s'agirait là d'un pouvoir discrétionnaire. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire de prendre des règlements ne pourrait être exercé que sur recommandation de la Commission.

Mr. Fisher: That is correct. In other human rights codes, so far as we are aware, the government has not claimed for itself an ability to define the standards by which they should be judged.

Obviously, the government always has the ability legislatively to pass further amendments if it chooses to alter the standards or to introduce new standards by which it could be judged. That is subject to the democratic process and to a vote in the House of Commons and the Senate.

What we are seeking to do with this amendment is to enable the government, through the Governor in Council, to make those regulations. We propose that if the Human Rights Commission identifies a need for further clarification, then they may make that recommendation to the Governor in Council and the regulation making process would begin. However, we believe that the Human Rights Commission is best placed and does not have the same conflict of interest to make that recommendation and set the process in train.

Senator Lewis: Your suggestion is that under proposed subsection 15(7), the Governor in Council be empowered to make regulations under proposed subsection (3) consistent with the report of the commission after six months have elapsed since the publication of the proposed regulations.

In the bill, proposed subsection (7) provides that the Governor in Council may proceed to make regulations after six months have elapsed since the publication of the proposed regulations whether or not the report described in the proposed subsection has been filed. However, your suggestion is that there not be any such provision. It would be just after six months have elapsed since the publication of the regulations.

Mr. Fisher: That is correct. As it is currently formulated, the consultation process can be nothing more than tokenistic, given that the Human Rights Commission is empowered to hold public consultations and then the Governor in Council may proceed to make whatever regulations it likes, whether or not there has been a report of the Human Rights Commission. The regulations may bear no resemblance to the report that the commission has filed. We would prefer to see that the regulations actually have some connection to the public consultation process and the Human Rights Commission recommendations.

I should say that the two amendments we are suggesting to these provisions form an alternative position. We would prefer to see both put in place. We would prefer to see the Human Rights Commission as the body that makes recommendations which start the regulation making process and we would also prefer at the end of the day that the regulations adopted respect the recommendations of the Human Rights Commission.

If the committee was not inclined to go that far, we feel that at the least the first part should be amended so that it is the Human Rights Commission that identifies the need for regulations and recommends to the Governor in Council that they proceed to be put in place.

M. Fisher: C'est exact. À notre connaissance, dans les autres codes des droits de la personne, le gouvernement ne s'est pas donné lui-même le pouvoir de définir les normes en vertu desquelles il sera jugé.

Évidemment, le gouvernement conserve toujours le pouvoir législatif d'adopter d'autres amendements s'il décide de modifier les normes ou d'en introduire de nouvelles. Cette démarche est assujettie au processus démocratique et à un vote à la Chambre des communes et au Sénat.

Par le biais de cet amendement, nous souhaitons autoriser le gouvernement, par l'entremise du gouverneur en conseil, à prendre ces règlements. Si la Commission des droits de la personne considère qu'il y a lieu d'apporter des précisions, nous proposons qu'elle puisse faire une recommandation en ce sens au gouverneur en conseil, et le processus d'élaboration d'un règlement débiterait. Nous estimons que la Commission des droits de la personne est l'instance la mieux placée pour faire cette recommandation et donner le coup d'envoi au processus. En outre, contrairement au gouvernement, elle n'est pas en situation de conflit d'intérêts.

Le sénateur Lewis: Vous proposez qu'aux termes du paragraphe 15(7), le gouverneur en conseil puisse procéder à la prise d'un règlement, conformément au paragraphe (3) qui sera compatible avec le rapport de la Commission et ce, six mois après la publication du règlement proposé.

Dans le projet de loi, le paragraphe (7) proposé stipule que le gouverneur en conseil peut procéder à la prise de règlement six mois après la publication du règlement proposé, que le rapport mentionné au paragraphe proposé ait été déposé ou non. Cependant, vous préconisez de supprimer cette disposition. On préciserait uniquement six mois après la publication du règlement.

M. Fisher: C'est exact. Compte tenu de la formulation actuelle, le processus de consultation ne peut être que symbolique. En effet, la Commission des droits de la personne est autorisée à tenir des consultations publiques, mais par la suite le gouverneur en conseil peut prendre un règlement à sa guise, que la Commission des droits de la personne ait déposé ou non son rapport. Le règlement pourrait aller dans un tout autre sens que le rapport de la Commission. Nous préférierions que le règlement ait un certain rapport avec le processus de consultation publique et les recommandations de la Commission des droits de la personne.

Les deux amendements que nous proposons à ces dispositions sont présentés sous forme d'alternatives. Or, nous préférierions que les deux options soient mises en oeuvre. Nous préférierions que la Commission des droits de la personne soit l'instance qui recommande le déclenchement du processus de prise de règlement et nous préférierions, en bout de ligne, que le règlement adopté respecte les recommandations de la Commission des droits de la personne.

Si le comité ne souhaitait pas aller aussi loin, nous estimons qu'au moins la première partie de la disposition devrait être modifiée pour que ce soit la Commission des droits de la personne qui indique la nécessité de prendre un règlement et recommande au gouverneur en conseil de déclencher le processus.

The amendment to proposed subsection (7) is something we would very much like to see. We believe it is an important part of the process. However, we would at least like to see the amendments to proposed subsection (3).

Senator Lewis: It may be that if the commission did not make any recommendation, then the Governor in Council could not make any regulations.

Mr. Fisher: We believe that the logical process, once the process kicks in, is that the commission hold public consultations and issue its report and then for regulations to be made respecting the conclusions in that report.

You are correct in saying that it would be left to the good offices of the commission to follow through with that public consultation process and issue a report. If it was felt necessary, one could add a clause there to indicate that the commission is obliged to file a report within a particular period of time. Six months is not a long period of time; I would prefer a year. However, if it was felt that it could not be left up to the commission to file its report, then one could indicate that they had an obligation to file within a certain time.

Senator Doyle: Thank you for your candour here this afternoon.

I do not see any defence here in your brief of the word "reasonable." We have spent significant time discussing this issue before you came to the table. I am on page 8 of your brief at the moment, under "Commentary," on your definitions of "costs" and "undue hardship."

The Chairman: Those are the Ontario guidelines you are reading.

Senator Doyle: Are you willing to accept the Ontario guidelines?

Mr. Fisher: Yes.

Senator Doyle: I will stay with them since I am from Ontario. It says that so substantial a cost could be incurred that it would alter the essential nature of the enterprise.

At the time we were discussing "reasonable," we were talking about the banks. Costs would have to be pretty high before the essential nature of the way the banks operate would be changed.

You are leaving an enormous amount to accommodate without any other consideration, other than the fact that the person does have a handicap. You are allowing an expense that would in time be self-defeating. Let us assume you have to import a piece of machinery to deal with one person's capacity to raise his or her arm. I have a handicap myself, so I am a little sensitive to this issue. However, if you spend almost anything but a reasonable amount of money, often enough you soon either bankrupt the enterprise or you start to change the nature of the operation.

Do you not see the risk in that kind of description of what would be allowed?

Nous serions très heureux que notre proposition d'amendement au paragraphe (7) soit adoptée car nous pensons que c'est là un élément important du processus. Cependant, nous voudrions à tout le moins que soit entérinés les amendements proposés au paragraphe (3).

Le sénateur Lewis: Advenant que la Commission ne fasse pas de recommandations, il pourrait arriver que le gouverneur en conseil ne puisse prendre de règlements.

M. Fisher: Une fois le processus amorcé, nous pensons qu'il est logique que la Commission tienne des consultations publiques et publie un rapport et qu'ensuite, le règlement soit rédigé conformément aux conclusions de ce rapport.

Vous avez raison de dire qu'on s'en remettrait aux bons offices de la Commission pour ce qui est d'organiser un processus de consultation publique et de rédiger un rapport. Au besoin, on pourrait ajouter une disposition stipulant que la Commission est tenue de déposer un rapport dans un délai prescrit. Six mois, ce n'est pas tellement long; je préférerais un an. Cependant, si l'on juge bon de ne pas laisser à la Commission le pouvoir discrétionnaire de déposer un rapport, il conviendrait de lui conférer l'obligation de le faire dans un délai prescrit.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie de votre franchise cet après-midi.

Dans votre mémoire, je ne trouve nulle part de défense de l'expression «caractère raisonnable». Nous avons passé beaucoup de temps à discuter avant que vous ne vous asseyiez à la table. J'en suis à la page 8 de votre mémoire pour l'instant, sous la rubrique «Commentaire», relativement aux définitions de «coûts» et de «contraintes excessives».

La présidente: Ce sont les lignes directrices de l'Ontario que vous lisez.

Le sénateur Doyle: Êtes-vous disposé à accepter les lignes directrices de l'Ontario?

M. Fisher: Oui.

Le sénateur Doyle: Je vais donc m'y tenir étant donné que je suis de l'Ontario. On y parle de coûts si considérables qu'ils modifieraient la nature même de l'entreprise.

Tout à l'heure, lorsque nous discutons du «caractère raisonnable», nous parlions des banques. Il faudrait que les coûts en question soient très élevés avant qu'on puisse dire que la nature essentielle de l'exploitation d'une banque s'en trouve modifiée.

Vous prévoyez une somme énorme pour l'accommodement, sans considération autre que le fait que la personne est handicapée. Vous autorisez une dépense qui, au bout du compte, pourrait être destructrice. Supposons que vous deviez importer une pièce d'équipement pour permettre à une personne de soulever son bras. Comme j'ai un handicap moi-même, je suis assez sensible à cette question. Cependant, si vous dépensez une somme qui ne serait pas raisonnable, bien souvent, on court le risque de mettre l'entreprise en faillite ou de modifier la nature de l'exploitation.

Ne pensez-vous pas qu'il y a un risque associé à la description de ce qui serait autorisé?

Ms MacEachern: I do not think it would bankrupt the business because that would be caught in the definition.

Your reference to banks is interesting, and reference to this was made by Senator Cogger as well. Obviously the duty to accommodate faced by someone who has a one-person business with a very small profit base will be different from that face by an international bank which reports profits in excess of \$1 billion per year. The duty to accommodate will be different. That is the premise that I accept.

Maybe I am putting words into Senator Cogger's mouth.

Senator Cogger: The duty is the same. The defence of undue hardship will be very different.

Ms MacEachern: The defence of hardship will be very different. I stand corrected. That is something that we accept, given the premise of equality that we have embraced as a society. There will be different defences of undue hardship, depending in part on the nature of the business enterprise and also depending in part upon the necessary accommodation.

Senator Doyle: I think I understand your position.

The Chairman: I have a follow-up to the question asked by Senator Lewis, regarding the power of the Governor in Council to make regulations. If we took that out of the act or expanded it by adding the Canadian Human Rights Commission, we would certainly be breaking new ground for any kind of legislative process here in Canada. I understand that all acts, when they are passed, are operated through regulations formulated and announced by the Governor in Council. This bill, in effect, broadens that concept to a certain degree by saying that the Governor in Council "shall" conduct public consultations — not "may" but "shall." They are required to do so. What is your response to that? Does this begin to ease your feelings of unease about this process?

Mr. Fisher: Not particularly. The concern we have, and the reason we are proposing the modifications that we are, is that the public consultation process is added in there to be conducted by the Human Rights Commission. However, the Governor in Council is empowered to start the process on its own initiative regardless of what kinds of regulations it is proposing or what it hopes to accomplish. At the end of the day, it is free to ignore the consultation process and issue whatever regulations it wishes to make.

We are quite comfortable with the process by which the Ontario Human Rights Commission, for instance, developed and issued the guidelines attached to our submission. We believe the commissions are well placed to hold consultations, to develop guidelines and to deal with human rights issues on a daily basis. They do not have the same interest in the outcome as does the government.

We are concerned that the government is claiming this ability for itself, and only in relation to the standards for processing undue hardship.

Mme MacEachern: Je ne pense pas que cela mènerait à la faillite de l'entreprise compte tenu de la définition.

Votre référence aux banques est intéressante. D'ailleurs, le sénateur Cogger en a fait mention lui aussi. Il est évident que l'obligation d'accommodement faite à une entreprise d'une seule personne dont les profits sont très restreints sera différente de celle faite à une banque internationale affichant des profits de plus d'un milliard de dollars par année. L'obligation d'accommodement sera différente. C'est une prémisse que j'accepte.

Mais peut-être que j'interprète les propos du sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: L'obligation est la même. La justification de contraintes excessive sera très différente.

Mme MacEachern: La justification de contraintes excessives sera très différente. Vous avez raison. C'est une chose que nous acceptons, compte tenu du principe d'égalité auquel nous avons adhéré en tant que société. Il y aura différentes justifications de la contrainte excessive, selon la nature de l'entreprise et des accommodements nécessaires.

Le sénateur Doyle: Je pense que je comprends votre position.

La présidente: Je voudrais faire suite à la question du sénateur Lewis concernant le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements. Si nous supprimions ce pouvoir de la loi ou que nous l'élargissions en le conférant à la Commission canadienne des droits de la personne, ce serait certainement une innovation dans le processus législatif au Canada. Je crois savoir que toutes les lois, une fois qu'elles sont adoptées, sont mises en vigueur par le biais de règlements formulés et annoncés par le gouverneur en conseil. Concrètement, le projet de loi élargit ce concept dans une certaine mesure puisqu'il précise que le gouverneur en conseil «doit» et non pas «peut», tenir des consultations publiques. Il est tenu de le faire. Quelle est votre réaction? Cette disposition atténue-t-elle vos inquiétudes quant au processus?

M. Fisher: Pas particulièrement. Ce qui nous inquiète, et la raison pour laquelle nous proposons ces modifications, c'est qu'un processus de consultation publique vient de s'ajouter, sous l'égide de la Commission des droits de la personne. Cependant, le gouverneur en conseil est autorisé à amorcer le processus de son propre chef, peu importe le genre de règlement proposé ou l'objectif visé. Au bout du compte, il a le loisir de faire fi du processus de consultation et de prendre n'importe quel règlement qui lui convienne.

Nous accueillons favorablement le processus en vertu duquel la Commission ontarienne des droits de la personne a élaboré et publié les lignes directrices que nous avons jointes à notre mémoire. Nous pensons que les commissions sont bien placées pour tenir des consultations, élaborer des lignes directrices et pour régler au jour le jour les problèmes liés aux droits de la personne. Leur intérêt quant à l'issue d'une situation n'est pas le même que celui du gouvernement.

Nous nous inquiétons de ce que le gouvernement se dote de ce pouvoir et ce, uniquement en ce qui a trait aux normes liées à la contrainte excessive.

There are many principles in the act, and it is not clear to us why the government focuses on undue hardship and says, "We want to be able to determine how high or how low that power should be set in relation to that one principle." If they feel they have a role in making general regulations, that is one thing, but it raises concerns for us.

Throughout the consultation process with equality groups, the government resisted strengthening words such as "cost" and also resisted controls on the power to proscribe the standards by which costs would be determined. We have serious unease with the way it is currently structured.

The Chairman: Your group and some of the human rights groups appearing before us have asked that the definition of "costs" be strengthened by adding "excessive." The Canadian Bankers Association suggested that we take it out entirely or make it "reasonable costs." Do you not feel that perhaps by talking about undue hardship, the bill as it stands comes down in the middle of these two positions?

Mr. Fisher: Perhaps it does. Our position is that it is not the role of human rights legislation to make everyone happy. It is not the role to make happy those who will discriminate as well as those who will be discriminated against. The role of human rights legislation, as recognized in the preamble to both the Human Rights Act and Bill S-5, is to strengthen human rights protection so that no Canadian in the work place will be discriminated against or find their human rights violated because of minimal costs or processes where those rights are not fully respected. For that reason, we believe the intention of Bill S-5 as it is currently structured is to please both sides, when it ought to be designed to protect human rights.

The Chairman: Thank you very much for your presentation. You have added to our discussions. If you wish to stay and listen to what the Minister of Justice has to say, please be our guest.

Mr. Fisher: I would be pleased to do that.

The Chairman: We have the Minister of Justice before us and I will turn the floor over to her. I have warned senators that they may have one question on a first round and if we have time, we will get to a second round of questions.

[Translation]

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, I am happy to appear today before your committee for the first time to speak on Bill S-5. The general purpose of this bill is to improve access for the disabled to the justice system, employment and goods and services.

La loi renferme de nombreux principes, et nous ne savons pas trop pourquoi le gouvernement s'attache à la contrainte excessive en disant: «Nous voulons pouvoir décider de l'exercice de ce pouvoir en ce qui a trait à cet unique principe.» Si le gouvernement estime avoir un rôle en ce qui a trait à la prise de règlements en général, c'est une chose, mais cela n'est pas sans nous inquiéter.

Tout au long du processus de consultation avec des groupes de défense de l'égalité, le gouvernement a refusé de renforcer le terme «coûts» et résisté à l'imposition de limites au pouvoir de prescrire les normes en vertu desquelles les coûts sont fixés. Nous avons de sérieuses inquiétudes quant à la façon dont tout cela est structuré à l'heure actuelle.

La présidente: Votre groupe, ainsi que d'autres groupes de défense des droits de la personne qui ont comparu devant le comité nous ont demandé de renforcer la définition de «coûts» en ajoutant l'adjectif «excessif». Quant à l'Association des banquiers canadiens, ils nous ont proposé de supprimer cela entièrement ou de parler de «coûts à caractère raisonnable». Ne pensez-vous pas qu'en parlant de contraintes excessives le projet de loi, sous sa forme actuelle, s'inscrit entre ces deux positions?

M. Fisher: Peut-être. Mais à notre avis, ce n'est pas l'objet d'une loi relative aux droits de la personne que de faire plaisir à tout le monde et à ses pairs. Ce n'est pas son rôle que de satisfaire au même titre les éventuels coupables de discrimination et les victimes de discrimination. Comme cela est énoncé dans le préambule de la Loi sur les droits de la personne et du projet de loi S-5, l'objet de la Loi sur les droits de la personne est de renforcer la protection des droits de la personne de façon à ce qu'aucun Canadien ne subisse de discrimination en milieu de travail ou d'atteinte à ses droits fondamentaux en l'absence de procédures ou de mesures peu coûteuses permettant d'assurer le respect intégral de ces droits. Nous estimons que l'intention du projet de loi S-5, sous sa forme actuelle, est de plaire à tout le monde, alors que la mesure devrait être conçue pour protéger les droits de la personne.

La présidente: Merci beaucoup de votre exposé. Vous avez ajouté une perspective intéressante à notre discussion. Si vous voulez rester et entendre la ministre de la Justice, vous êtes le bienvenu.

M. Fisher: Je resterai avec plaisir.

La présidente: Nous accueillons maintenant la ministre de la Justice, et je lui cède la parole. J'ai averti les sénateurs qu'ils pourront poser une question au premier tour de table et, si le temps le permet, nous en ferons un second.

[Français]

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada: Madame la présidente, je suis heureuse de comparaître aujourd'hui devant votre comité pour la première fois afin de parler du projet de loi S-5. Dans son ensemble, le but de ce projet de loi est d'améliorer l'accès des personnes handicapées au système de justice, à l'emploi, aux services et aux produits.

It is important for our society to recognize and encourage the significant contribution made by the four million disabled Canadians accounting for almost 6 per cent of the total population. That is why this bill is of great importance, not only for the disabled but also their families, friends, employers and colleagues.

[English]

An identical bill to the one you are considering here today, Bill C-98, was introduced in the previous session of Parliament but died on the Order Paper at dissolution. The government promised to reintroduce that legislation on a priority basis, which is what is being done now with Bill S-5.

In the Speech from the Throne, we promised to continue to work with the provinces to promote the integration of persons with disabilities into all aspects of Canadian society. This bill is an integral part of an ongoing and concrete commitment to deal with barriers to access for persons with disabilities.

Bill S-5 has been several years in the planning. Efforts include the national strategy for the integration of persons with disabilities, leading up to Bill C-78 which came into force on June 30, 1992. This policy development work included broad and inclusive consultations with the disability community, equality-seeking groups, employer groups, the police and the defence bar.

As you know, a federal task force on disability issues, chaired by the Honourable Andy Scott, tabled its report last fall. That report was entitled: "Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act." We believe that Bill S-5 speaks to our government's will to act.

Among many other recommendations, it called on the federal government to introduce amendments to the criminal law and to human rights legislation. Bill S-5 constitutes the federal government's response to the task force's recommendations. It proposes amendments to the Canadian Human Rights Act, the Canada Evidence Act, and the Criminal Code.

First, I will briefly review the amendments to the criminal law contained in Bill S-5. This bill contains five areas of reform relevant to the criminal law. A new provision in the Canada Evidence Act would ensure communication assistance to a witness who has a disability affecting communication. This would allow, for example, the use of sign language interpretation by deaf witnesses and the use by hard-of-hearing persons of real-time written interpretation and assistive listening devices or oral interpretation.

Notre société se doit de reconnaître et d'encourager l'importante contribution des quatre millions de Canadiens et de Canadiennes handicapés, lesquels représentent presque 6 p. 100 de la population canadienne. C'est pourquoi ce projet de loi est d'une importance capitale non seulement pour les personnes handicapées, mais également pour leurs familles, leurs amis, leurs employeurs et leurs collègues de travail.

[Traduction]

Un projet identique à celui à l'étude aujourd'hui, le projet de loi C-98, a été présenté au cours de la législature précédente, mais il est resté au *Feuilleton* à la dissolution des Chambres. Le gouvernement avait alors promis de représenter en priorité cette mesure législative, et c'est ce qu'il fait maintenant avec le projet de loi S-5.

Dans le discours du Trône, nous avons promis de continuer à collaborer avec les provinces afin de promouvoir l'intégration des personnes handicapées à tous les aspects de la société canadienne. Ce projet de loi est issu de la volonté constante et concrète du gouvernement de supprimer les obstacles auxquels font face les personnes handicapées.

Le projet de loi S-5 a nécessité plusieurs années de planification. Parmi les initiatives qui lui ont pavé la voie, citons la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées, ainsi que le projet de loi C-78 qui est entré en vigueur le 30 juin 1992. Dans le contexte de l'élaboration de la politique, des consultations exhaustives ont eu lieu auprès des organismes des personnes handicapées, des groupes de défense de l'égalité, des associations d'employeurs, des corps policiers et des avocats de la défense.

Comme vous le savez, un groupe de travail fédéral sur les problèmes des personnes handicapées, présidé par l'honorable Andy Scott, a déposé son rapport l'automne dernier. Ce rapport s'intitulait: «Donner un sens à notre citoyenneté canadienne: la volonté d'intégrer les personnes handicapées». Nous sommes d'avis que le projet de loi S-5 illustre bien la volonté d'agir de notre gouvernement.

Au nombre de ses recommandations, il invitait le gouvernement fédéral à apporter des modifications au droit criminel et à la Loi sur les droits de la personne. Le projet de loi S-5 représente la réponse du gouvernement fédéral aux recommandations du groupe de travail. Il propose des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne, à la Loi sur la preuve au Canada et au Code criminel.

Tout d'abord, je passerai brièvement en revue les amendements au droit pénal que renferme le projet de loi S-5. La mesure propose cinq réformes qui concernent le droit pénal. Une nouvelle disposition de la Loi sur la preuve au Canada permettra au témoin qui éprouve des difficultés à communiquer d'obtenir de l'aide pour ce faire. Ainsi, un témoin sourd pourra recourir à l'interprétation gestuelle et un témoin malentendant à une interprétation écrite en temps réel, ainsi qu'à des dispositifs d'écoute ou à une interprétation orale.

A second amendment to the Canada Evidence Act would allow witnesses the use of alternative methods of identification of the accused, using auditory or tactile needs, for example.

The third amendment contained in Bill S-5 in respect of criminal law reform would create a new provision in the code to make it possible for witnesses with disabilities that make communication difficult to testify by means of videotaped evidence. Recourse to videotaped evidence would be possible in the case of certain specific offences relating to sexual abuse, pornography, prostitution or assault. A related provision is also included to restrict the use of the videotape to its intended purpose in order to safeguard against possible misuse.

Fourth, a whole set of amendments to the Criminal Code has been designed to ensure that persons with disabilities are provided with an equal opportunity to participate on juries. In addition, related amendments would be necessary to provide for the presence of interpreters who are giving support to a disabled juror. These attendants or interpreters would have to respect the obligation of non-disclosure of jury deliberations, as well as the obligation not to interfere with, or unduly influence, jury deliberations. These amendments make it quite clear that attendants or interpreters will not constitute a thirteenth person on the jury. Their role is clearly limited to assisting disabled jurors.

This has been an issue raised by some of the witnesses, especially witnesses from the Quebec Bar Association, who appeared before you. I wish to reassure you in relation to the government's intention regarding the concern about the possible creation of a thirteenth juror. I think it is a reasonable concern for the Quebec bar to raise but it is one that, in the context of the proposed amendments, is unfounded and one that we believe that we have dealt with adequately. However, I would be interested in hearing your views on that point.

Finally, Bill S-5's last criminal law amendment would create the offence of sexual exploitation of persons with disabilities who are in situations of dependency. Hence, vulnerable dependent adults with disabilities who are sexually exploited, for example, by their caregivers, would receive a needed special protection against this kind of abuse.

The criminal law amendments proposed in Bill S-5 have the support of the disability community. They are also generally supported by provincial and territorial jurisdictions, the defence bar and law enforcement officials.

As indicated earlier, Bill S-5 also contains important amendments to the Canadian Human Rights Act, first introduced in 1977.

The introduction of the Charter, development of case law, amendments to provincial human rights legislation and the recommendations of various parliamentary committees have touched on all aspects of the act. The purpose of the current amendments is to bring the act in line with at least some of these developments.

Un deuxième amendement à la Loi sur la preuve au Canada permettrait aux témoins d'utiliser d'autres méthodes d'identification de l'accusé, notamment le recours au sens de l'ouïe ou du toucher.

Le troisième amendement que renferme le projet de loi S-5 à l'égard du droit pénal créerait dans le Code une nouvelle disposition permettant aux témoins handicapés ayant du mal à communiquer de témoigner sur enregistrement magnétoscopique. Le recours à une preuve enregistrée sur bande magnétoscopique serait possible dans le cas de certains crimes précis, dont l'agression sexuelle, la pornographie, la prostitution ou les voies de fait. Une disposition connexe limite également l'usage de l'enregistrement magnétoscopique au but visé afin d'assurer une protection contre un mauvais usage éventuel.

Quatrièmement, une série d'amendements au Code criminel vise à faciliter la participation d'une personne handicapée dans un jury. En outre, des amendements connexes sont nécessaires pour assurer la présence d'interprètes pour venir en aide à un juré handicapé. Ces assistants ou interprètes seraient tenus de respecter la règle de non-divulgence des délibérations du jury, et de ne pas nuire ou indûment influencer ces délibérations. Il est très clair dans les amendements que ces assistants ou interprètes ne sont pas la treizième personne du jury. Leur rôle se limite à aider les jurés handicapés.

Certains témoins, en particulier de l'Association du barreau du Québec, ont soulevé cette question devant le comité. Je tiens à vous donner l'assurance que l'intention du gouvernement n'est pas de créer un treizième juré. Les inquiétudes des représentants du Barreau du Québec sont légitimes, mais dans le contexte des amendements proposés, elles ne sont pas fondées et nous estimons y avoir répondu adéquatement. Cependant, je souhaiterais entendre votre point de vue à ce sujet.

Enfin, un dernier amendement au droit pénal créerait une nouvelle infraction pour réprimer le crime d'exploitation sexuelle d'une personne handicapée en situation de dépendance. C'est ainsi que des adultes handicapés dépendants vulnérables seraient protégés contre des abus sexuels perpétrés par leurs dispensateurs de soins.

Tous ces amendements au droit pénal ont recueilli l'appui des organismes de défense des intérêts des personnes handicapées. Ils sont aussi appuyés par les gouvernements provinciaux et territoriaux, les associations d'avocats du barreau et les corps policiers.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le projet de loi S-5 renferme aussi d'importants amendements à la Loi canadienne sur les droits de la personne, présentée pour la première fois en 1977.

L'existence de la Charte, l'évolution de la jurisprudence, les amendements à la législation provinciale en matière de droits de la personne et les recommandations de divers comités parlementaires ont influé sur tous les aspects de la loi. Le but des amendements actuels est de la rendre conforme au moins avec certains de ces faits nouveaux.

Some of the important elements of these amendments are the addition of an express duty to accommodate, the restructuring of the adjudicative process, and the strengthening of the remedial powers of the tribunal, particularly in respect of the dissemination of hate messages.

The bill would also enable the Canadian Human Rights Commission to report directly to Parliament rather than through the Minister of Justice.

I have noted that almost all of the witnesses before you were in favour of the basic thrust of the reforms to the act.

I am also sure that some people would like to have seen more changes to the act. However, given that successive governments have indicated that they would act on specific recommendations to amend the act, I believe the proposals that have been tabled cannot be delayed any longer. Other issues can be addressed, and let me reassure this committee they will be addressed, in a future, broader review of the act. I note that there may even be some scepticism about when that broader review is apt to happen because it, too, has been promised on a number of occasions.

What we have before us today is an important part of that process, but it does deal with specific issues that we believe we must move on now. I do want to reassure members of this committee that a broader review is very much in the plans of the Department of Justice and in my own plans as Minister of Justice.

I have followed the committee's deliberations with interest and have observed that a number of questions have been raised about the human rights amendments. I should like to discuss some of the main elements of the reforms we are proposing and some of the questions that have been raised by witnesses before my appearance here.

I am aware that suggestions have been made for new provisions to be added to the bill. I will also, perhaps, spend a few minutes speaking about that.

The key element of these amendments to the Canadian Human Rights Act is the addition of an express duty to accommodate. The duty of accommodation requires employers and service providers to accommodate persons protected under the act up to the point of undue hardship, taking into account health, safety and cost.

Some witnesses have testified that this bill will introduce a new factor of cost into the duty of accommodation and will thus weaken the duty of accommodation and the protection offered to persons with disabilities, while some others feel that the duty may, in fact, be too onerous or too strong.

It has also been suggested that cost be qualified by the word "excessive." Other witnesses have urged the committee to add that

Parmi les éléments importants de ces amendements, mentionnons l'ajout d'une obligation expresse d'accommodement, la restructuration du processus juridictionnel et le renforcement des pouvoirs correctifs du tribunal, particulièrement en ce qui a trait à la dissémination de propagandes haineuses.

Le projet de loi permettra aussi à la Commission canadienne des droits de la personne de faire rapport directement au Parlement, plutôt que par l'entremise du ministre de la Justice.

J'ai remarqué que presque tous les témoins qui ont comparu devant vous se sont prononcés en faveur des éléments essentiels de la réforme de la loi.

Par ailleurs, je suis sûr que certains auraient voulu que l'on apporte des changements plus profonds à la loi. Toutefois, étant donné que plusieurs gouvernements successifs ont fait savoir qu'ils donneraient suite à des recommandations précises visant à modifier la loi, je crois que les propositions qui ont été présentées ne sauraient être repoussées à plus tard. D'autres questions pourront être abordées à l'avenir, dans le cadre d'une refonte plus globale de la loi, et je tiens à donner l'assurance au comité que ce sera fait. Je note qu'il y a peut-être aussi un certain scepticisme quant à la date éventuelle de cette refonte plus globale, car un certain nombre de promesses ont été faites à cet égard.

Ce que nous avons sous les yeux aujourd'hui est un élément important de ce processus, puisqu'il règle certaines questions précises à l'égard desquelles nous estimons devoir agir immédiatement. Je tiens à rassurer les membres du comité: une refonte plus globale fait bel et bien partie des projets du ministère de la Justice et de mes propres projets à titre de ministre de la Justice.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les délibérations du comité et j'ai observé qu'un certain nombre de questions ont été soulevées au sujet des modifications apportées aux droits de la personne. Je voudrais passer en revue les grandes lignes des réformes que nous proposons et aborder certaines questions qui ont été soulevées par des témoins qui ont comparu avant moi devant le comité.

Je sais que certains ont suggéré d'ajouter de nouvelles dispositions au projet de loi. Peut-être vais-je consacrer quelques minutes à cette question également.

L'élément clé de ces modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne, c'est l'ajout explicite de l'obligation d'accommodement. Aux termes de cette disposition, les employeurs et les fournisseurs de services sont tenus de répondre aux besoins des personnes protégées par la loi, sauf si cela leur imposerait une contrainte excessive, en tenant compte de la santé, de la sécurité et du coût.

Certains témoins ont déclaré que ce projet de loi introduira un nouveau facteur relativement à l'obligation d'accommodement, nommément le coût, et affaiblira ainsi l'obligation d'accommodement et la protection offerte aux personnes handicapées, tandis que d'autres ont dit plutôt estimer que l'obligation pourrait en fait être trop lourde ou trop contraignante.

On a également proposé d'ajouter après le mot coût l'épithète «excessif». Certains témoins ont exhorté le comité à ajouter cela à

to the list of factors, while others have argued that the list should be restricted with the deletion of "cost."

Some witnesses thought the enumerated factors adequately define undue hardship, while some witnesses have asked that all the factors be deleted so that employers and service providers would accommodate up to the point of undue hardship.

Madam Chairman, I should like to say, first, that cost is not a new factor in assessing the duty to accommodate. It is already in the law, both as a result of court decisions and as a result of statutory provisions.

The Supreme Court of Canada has stated in decisions such as *Central Alberta Dairy Pool v. the Alberta Human Rights Commission* that cost is one of the factors to be considered in assessing undue hardship.

In the recent case of *Elderidge*, the Supreme Court of Canada considered cost as a factor in the duty to accommodate.

The Ontario Human Rights Code, enacted in 1986, lists cost, health and safety as factors to be taken into account in assessing undue hardship.

I also believe that it is not necessary to qualify cost. The bill expressly provides that employers and service providers must accommodate, unless it would cause them undue hardship. "Undue" and "excessive" are synonymous.

Undue hardship has a history in the courts, which have made it clear that this is a serious obligation and that it is not just any cost that will justify not accommodating someone. This bill codifies a strong obligation on employers and service providers to accommodate.

In my view, health, safety and cost as factors for assessing undue hardship address the key issues in applying the duty to accommodate. I believe that these factors provide a reasonable balance to ensure that the needs of persons with disabilities are addressed and at the same time to provide sufficient flexibility for employers and service providers. A similar duty to accommodate has existed in the Ontario legislation since 1986. This has not created unreasonable burdens on employers and service providers.

Tying into the issue of factors for assessing undue hardship is the regulation-making powers of the Governor in Council. I will spend a few minutes speaking about this. The bill gives powers to cabinet to make regulations prescribing standards for assessing undue hardship. This provision seeks to further elaborate the

la liste des facteurs, tandis que d'autres ont soutenu qu'il fallait au contraire raccourcir la liste en supprimant le mot «coût».

Certains témoins estimaient que l'énumération des facteurs constitue une définition satisfaisante de la contrainte excessive, tandis que d'autres témoins ont demandé de supprimer tous les facteurs, afin que les employeurs et les fournisseurs de services soient tenus d'accommoder, l'obligation étant seulement limitée par la contrainte excessive.

Madame la présidente, je voudrais dire, premièrement, que le coût n'est pas un nouveau facteur pour ce qui est d'évaluer l'obligation d'accommodement. Il figure déjà dans la loi, autant par suite des décisions rendues par les tribunaux qu'en raison des dispositions législatives.

La Cour suprême du Canada a déclaré dans des décisions telles celles rendues dans l'affaire *Central Alberta Dairy Pool c. the Alberta Human Rights Commission* que le coût est l'un des facteurs dont il faut tenir compte pour évaluer s'il y a une contrainte excessive.

Dans la décision rendue récemment dans l'affaire *Elderidge*, la Cour suprême du Canada a considéré que le coût est un facteur dont il faut tenir compte relativement à l'obligation d'accommodement.

Dans le Code des droits de l'homme de l'Ontario, entré en vigueur en 1986, on énumère le coût, la santé et la sécurité comme facteurs dont il faut tenir compte pour évaluer s'il y a une contrainte excessive.

Je crois par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de nuancer la notion de coût. Le projet de loi stipule expressément que les employeurs et les fournisseurs de services ont une obligation d'accommodement, sauf si cela représenterait pour eux une contrainte excessive. En anglais, on utilise de façon interchangeable les mots «undue» et «excessive», qui sont synonymes.

Il existe une jurisprudence relativement à la contrainte excessive, les tribunaux ayant établi clairement qu'il s'agit d'une obligation sérieuse et que l'on ne saurait invoquer un coût quelconque pour justifier le refus d'accommoder quelqu'un. Le projet de loi à l'étude codifie une obligation qui pèse déjà lourdement sur les employeurs et les fournisseurs de services.

À mon avis, la santé, la sécurité et le coût, comme facteurs pour l'évaluation de la contrainte excessive, posent les questions clés en ce qui a trait à l'obligation d'accommodement. Je suis convaincu que ces facteurs constituent un équilibre raisonnable qui garantira que l'on répondra aux besoins des personnes handicapées, tout en offrant en même temps une souplesse suffisante aux employeurs et aux fournisseurs de services. Une disposition semblable relativement à l'obligation d'accommodement existe déjà dans la législation ontarienne depuis 1986. Cela n'a pas imposé un fardeau déraisonnable aux employeurs et aux fournisseurs de services.

Il faut ajouter à la question des facteurs permettant l'évaluation de la contrainte excessive les pouvoirs réglementaires du gouverneur en conseil et je vais d'ailleurs y consacrer quelques instants. Le projet de loi donne au conseil des ministres le pouvoir de prescrire, par voie réglementaire, des normes pour l'évaluation

standards for assessing undue hardship in a flexible and responsive way as accessibility standards evolve, as they undoubtedly will. In our view, regulations are quicker and easier to put in place than amending legislation or embarking on litigation to determine the issue.

At the same time, I would note the public and the commission are important partners in the development of regulations. The bill clearly provides that any proposed regulation shall be published in the *Canada Gazette* and interested persons be given an opportunity to make representations in respect of them. Also, the bill requires that every proposed regulation must be subject to public consultation by the commission.

I should like to emphasize that these provisions are mandatory. Vesting this power in the government signals that human rights laws should be and are developed while taking into account the national interest.

Madam Chairman, one other important amendment to the Canadian Human Rights Act is the restructuring of the Canadian Human Rights Tribunal. The present ad hoc adjudicative system will be replaced by an efficient, dedicated, small and permanent tribunal.

Almost all witnesses before the committee saw it as a means to eliminate scheduling delays and long time lags in hearing cases. Moreover, it would enable the members an opportunity to develop the in-depth expertise necessary to deal with complex cases that appear before them with more regularity.

I am, however, aware that questions have been raised about the legal qualifications required for the chairman, the vice-chairman and two of the other 13 members. There are a number of reasons why this provision is included.

Proceedings before the tribunal have become more legalistic, and those of us who have followed and studied the work of the Canadian Human Rights Tribunal over the years see that. We may question whether it is good or not, but there is no question that the proceedings have become more legalistic over the years.

Increasingly, the tribunal must address complex issues of law and questions of procedure and evidence. Furthermore, other federal legislation can be challenged under the Canadian Human Rights Act before the tribunal. It is my view that having legal representation on the tribunal would, therefore, be helpful.

I should also like to point out that the legal requirement applies to only 4 of the 15-member tribunal, leaving the other 11 members who do not have to be lawyers. However, as the act stipulates, all 15, whether legally trained or not, must have a sensitivity to, expertise in and a commitment to human rights.

de la contrainte excessive. Cette disposition vise à détailler davantage ces normes d'évaluation en leur imprimant la souplesse nécessaire pour pouvoir tenir compte de l'évolution future, incontestable selon nous, des normes d'accessibilité. À notre sens, il est plus rapide et plus facile d'intervenir par voie réglementaire que de modifier une loi ou de chercher un règlement par voie de contestation judiciaire.

Simultanément, je dois signaler que le public en général et la Commission en particulier sont des intervenants importants au niveau de l'élaboration de la réglementation. Le projet de loi porte clairement que tout projet de règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* et que toute personne intéressée doit avoir le loisir de présenter à ce sujet les instances qu'elle souhaite. Le projet de loi exige également que toute réglementation proposée soit ouverte à consultation par la Commission.

Je voudrais insister sur le fait que ces dispositions sont contraignantes. En accordant ce pouvoir au gouvernement, on signifie par la même occasion que les lois sur les droits de la personne doivent être élaborées et le sont d'ailleurs en prenant en compte l'intérêt national.

Madame la présidente, un autre amendement important à la Loi canadienne sur les droits de la personne est la restructuration du Tribunal canadien des droits de la personne. L'actuel système d'arbitrage qui fonctionne au cas par cas sera remplacé par un tribunal petit, certes, mais efficace, bien ciblé et à caractère permanent.

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le comité ont jugé qu'il s'agissait là d'un moyen permettant d'éliminer les retards et les longs délais qu'entraîne l'audition de ces causes. De plus, ses membres auront ainsi le loisir d'acquérir les compétences approfondies nécessaires pour leur permettre de se saisir de causes complexes qu'ils auront plus régulièrement à entendre.

Je sais toutefois, que d'aucuns se sont interrogés sur les qualifications en droit que devraient posséder le président, le vice-président et deux des 13 autres membres. Cette disposition fait partie du projet de loi pour plusieurs raisons.

Au fil du temps, les procédures intentées ont acquis un caractère de plus en plus légaliste, et ceux d'entre nous qui ont suivi de près les travaux du Tribunal canadien des droits de la personne depuis quelques années, ont pu le constater. Nous pouvons certes nous demander si c'est là une bonne ou une mauvaise chose, mais il ne fait aucun doute que les procédures sont devenues avec le temps de plus en plus légalistes.

Le tribunal est sans cesse appelé à entendre des questions de droit, de procédure et de preuve à caractère complexe. Qui plus est, d'autres lois fédérales peuvent être contestées devant le tribunal en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je suis personnellement d'avis qu'il serait donc utile que le barreau soit représenté au tribunal.

Je dois également vous signaler que cette condition de compétence ne vaut que pour quatre des 15 membres du tribunal et que les 11 autres ne doivent pas nécessairement être des juristes. Toutefois, comme le prescrit la loi, les 15 membres du tribunal, qu'ils aient ou non fait des études de droit, doivent être

Another amendment is the proposal to allow complaints of discrimination in the provision of goods and services to be remedied where no individual complainants have come forward. This provision is not meant to be used in addressing hypothetical cases or going on fishing expeditions, if you like. A complaint can be filed under this proposal only if there are reasonable grounds for believing a person is engaging or has engaged in a discriminatory practice. In addition, the commission has the power under section 41 of the act to reject frivolous or vexatious complaints or those made in bad faith, and this is a power that we know from past practice that the commission uses.

This provision affords the commission a vehicle with which to deal with problems relating to availability of goods and services in a more systemic way. We are all aware of the fact that there is a particular challenge we need to acknowledge when dealing with structural or systemic discrimination, and perhaps that kind of discrimination is not always achieved or dealt with best through an individual complainant. Perhaps there may be other ways, and we are proposing one by which we could get at structural or systemic discrimination that affects an entire system or institution.

This provision also brings the treatment of complaints in the provision of goods and services in line with the treatment of complaints in the employment area. Presently, the act allows complaints against discriminatory employment policies even where no specific victim has been able to come forward. There is no evidence that this has been used improperly in the employment context. I am of the view that there is no basis for distinguishing between employment and the provision of goods and services.

Madam Chairman, these are only some of the key provisions proposed in the bill. Time, obviously, does not permit me to discuss all of the proposals. I will move on to new issues that have been raised in the course of your hearings.

Relying on the New Brunswick Human Rights Act, Senator Kinsella has asked if it would not be advantageous for employers and service providers to find out in advance from the Canadian Human Rights Commission whether or not their policies and practices conform to the duty to accommodate standard and, thereby, avoid litigation.

Senator Kinsella has raised an interesting and challenging issue. In my view, this involves more than the duty to accommodate; it relates to all aspects of the Canadian Human Rights Act. It affects the role of the commission in administering the act and raises procedural issues. It is our intention to deal with these issues in the planned future broader review to which I have already alluded.

parfaitement ouverts aux droits de la personne et en avoir un excellent entendement.

Dans un autre amendement, nous proposons l'admissibilité de plaintes en discrimination dans le cas de la fourniture de biens et de services même si aucun plaignant n'a intenté une procédure. Nous n'avons pas pour but ici d'invoquer cette disposition pour saisir le tribunal de causes hypothétiques ou, en d'autres termes, pour aller à la pêche. Une plainte peut être interjetée en vertu de cette disposition uniquement s'il y a raisonnablement lieu de croire qu'une ou plusieurs personnes se sont livrées à des pratiques discriminatoires. En outre, en vertu de l'article 41 de la loi, la Commission a toujours le pouvoir de refuser toute plainte frivole, vexatoire ou de mauvaise foi, et il s'agit là d'un pouvoir auquel, nous le savons d'expérience, la Commission a eu recours.

Cette disposition donne à la Commission le moyen de se saisir de façon plus systémique de problèmes relatifs à la disponibilité de produits et de services. Nous savons tous que nous devons reconnaître qu'un problème tout particulier se pose dans le cas des discriminations structurelles ou systémiques, et dans les cas de discrimination de ce genre, une plainte déposée par un particulier n'est pas nécessairement le meilleur outil possible pour arriver à une solution. Il y a peut-être d'autres façons de s'y prendre, mais nous en proposons une qui nous permettrait précisément de nous attaquer à une discrimination structurelle ou systémique qui surviendrait à l'échelle d'un système ou d'une institution.

Cette disposition aligne également le traitement accordé aux plaintes relatives à la fourniture de biens et de services sur celui des plaintes concernant le secteur de l'emploi. À l'heure actuelle, la loi permet de déposer une plainte à l'endroit d'une politique d'emploi discriminatoire, même si aucune victime identifiable n'a pu se présenter. Rien ne prouve, que, dans ce contexte de l'emploi, cette disposition ait été invoquée à mauvais escient. Je suis d'avis que rien ne justifie une distinction entre l'emploi d'une part et la fourniture de biens et de services de l'autre.

Madame la présidente, voilà certaines seulement des dispositions principales que nous proposons dans ce projet de loi. À l'évidence, je n'ai pas le temps de vous exposer toutes nos propositions. Je vais maintenant aborder certains éléments nouveaux qui ont été évoqués pendant vos audiences.

S'inspirant de la Loi sur les droits de la personne du Nouveau-Brunswick, le sénateur Kinsella avait demandé s'il ne serait pas préférable, pour les employeurs et les fournisseurs de services, de demander au préalable à la Commission canadienne des droits de la personne si ses politiques et ses façons de procéder sont conformes au devoir qu'elle a de respecter les normes et, par conséquent, sont à l'abri de tout litige.

Le sénateur Kinsella a ainsi fait valoir un problème intéressant et difficile à la fois. À mon avis, il ne s'agit pas simplement ici du devoir d'accommodement; cela vaut pour tous les aspects de la Loi canadienne des droits de la personne. Il en va du rôle même de la Commission qui doit assurer l'application de la loi et, par ailleurs, cette question fait intervenir des problèmes de procédure. Nous entendons nous en saisir dans le cadre de l'examen élargi que nous prévoyons conduire ultérieurement et auquel j'ai déjà fait allusion.

For now, I believe that it is not necessary to give this kind of mandate to the commission. As indicated by Madam Falardeau-Ramsay when she appeared before you, sections 17 and 18 of the Canadian Human Rights Act authorize the commission to approve a plan in advance to deal with accommodation plans. In addition, she advised that because it is in constant consultation with organizations regulated under the act, the commission is able to handle long-term plans dealing with accessibility issues which, in the long run, one hopes, and we have seen in past practice, will avoid unnecessary and costly litigation.

In her presentation to the committee, Professor Jackman told the committee that the omission of social condition as a ground of discrimination under the act violates section 15 of the Charter. She urged the committee to add social conditions and poverty as a ground for discrimination under proposed section 3.1 of the bill. With respect, I am not certain that the Charter requires that human rights legislation address this issue. In any event, the department needs to look more closely at this issue in consultations with interested groups and individuals, and this will be done in the proposed broader review.

In closing, I believe that the proposals in Bill S-5 are important and necessary steps for all Canadians and, in fact, some Canadians, especially the disabled community, have been waiting for these changes for a long time.

In the words of Mr. Justice La Forest in the *Elderidge* case, an unfortunate truth is that the history of disabled persons in Canada is largely one of exclusion and marginalization. Bill S-5 demonstrates the government's commitment to build an inclusive society in which disabled persons have equal access not only to employment but also to the provision of goods and services as well as being equal participants in the judicial system, something from which, quite truthfully, they have been largely excluded for 130 years, an inclusive society in which the participation of persons with disabilities is not based upon their emulation of able-bodied norms.

These proposals strengthen the values underlying the Canadian Human Rights Act, the equality provisions of the Charter and the belief by Canadians that all persons are equally deserving of concern, respect and consideration.

With that, Madam Chairman, I conclude my preliminary remarks. I would be happy to entertain your comments and any questions you may have. I also have officials here from my department to assist me with any of the more technical questions that I might not be able to answer.

Pour l'immédiat, je crois qu'il n'est pas nécessaire de donner à la Commission ce genre de mandat. Comme Mme Farlardeau-Ramsay l'avait dit pendant sa comparution, les articles 17 et 18 de la Loi canadienne des droits de la personne autorisent la Commission à donner son avis préalable à un plan destiné précisément à offrir ce genre d'accommodement. Elle ajoutait d'ailleurs à son témoignage que puisque la Commission est en consultation constante avec les organismes assujettis à la loi, elle peut ainsi se saisir de plans à long terme concernant les questions d'accessibilité ce qui, en fin de compte permettrait d'éviter des litiges aussi inutiles que coûteux, du moins c'est ce qu'on peut espérer, et nous avons déjà tous constaté que c'était effectivement le cas.

Dans son mémoire au comité, la professeur Jackman vous a dit que l'omission de la condition sociale comme motif de discrimination en vertu de la loi était contraire à l'article 15 de la Charte et elle demandait instamment au comité d'ajouter à la liste des motifs de discrimination interdits en vertu du projet d'article 3.1 du projet de loi la condition sociale et la pauvreté. En toute déférence, je ne suis pas certaine que la Charte exige d'une loi sur les droits de la personne qu'elle ne fasse état de ce genre de question. Quoi qu'il en soit, il faut que le ministère se penche de plus près sur ce dossier en consultant les groupes et les particuliers intéressés, et c'est ce qu'il fera dans le cadre de l'examen élargi qui est d'ores et déjà prévu.

En guise de conclusion, j'ai la conviction que ce que nous proposons dans le projet de loi S-5 est à la fois important et nécessaire pour tous nos compatriotes et de fait, certains d'entre eux, les handicapés en particulier, attendent depuis bien longtemps ces modifications.

Pour reprendre les termes du juge La Forest dans l'affaire *Elderidge*, une réalité regrettable dans l'histoire des handicapés au Canada est précisément en grande partie, cette exclusion et cette marginalisation que nous connaissons. Le projet de loi S-5 concrétise la volonté du gouvernement d'édifier une société intégrante dans laquelle les personnes handicapées ont les mêmes possibilités d'accès non seulement à l'emploi, mais également aux biens et aux services, tout en étant partie prenante à part entière dans le système judiciaire, ce dont à dire vrai, elles ont été pour l'essentiel exclues pendant 130 ans, en d'autres termes une société intégrante dans laquelle la participation des personnes présentant un handicap n'est pas une simple copie des normes applicables aux citoyens valides.

Ces propositions viennent renforcer les valeurs qui sous-tendent la Loi canadienne des droits de la personne, les dispositions de la Charte concernant l'égalité, mais également cette conviction qu'ont tous les Canadiens que chaque citoyen mérite qu'on se soucie de lui, qu'on le respecte et qu'on le considère à part entière.

Voilà, madame la présidente, qui conclut mon exposé liminaire. Je serais heureuse d'entendre les commentaires des membres du comité et de répondre à leurs éventuelles questions. Je suis également accompagnée par des agents du ministère qui me prêteront main-forte en cas de questions à caractère plus technique auxquelles je ne serais pas personnellement capable de répondre.

The Chairman: Thank you for your presentation.

Senator Jessiman: Madam Minister, a number of the amendments you outline to the Canada Evidence Act and the Criminal Code have cost implications to the provinces. For example, it seems that costs associated with accommodating the communication needs of witnesses for the prosecution would be absorbed by the provinces, given that they are responsible for the administration of justice.

Do you have an agreement with the various provinces in respect of these things?

Ms McLellan: I will let my officials answer that question in terms of the specifics, but let me say that this is a question to which I am sensitive, and it is an important question. This subject comes up in this and other areas. For example, in immigration, due to federal laws and, perhaps, changes in those laws, there is the very real likelihood of creating additional costs for the provinces which, as you rightly pointed out, are constitutionally responsible for the administration of justice. As you might imagine, it is a matter on which I am in constant dialogue with my provincial counterparts. As recently as two weeks ago, the Attorney General of Ontario and I were discussing this subject in another context.

This is an important issue, one in which I am engaged in discussions with the provinces. I will continue to do so. However, I would be untruthful if I told you that the justice ministry or the federal government had significant additional resources to accommodate some of the proposals we are outlining.

Provincial Attorneys General have found within their budget over the years the ability to, for example, accommodate those who are in wheelchairs and others with accessibility issues to ensure that there has been some limited participation on the part of those with disabilities or other limitations.

However, I cannot deny that you raise an important issue. I cannot promise substantial additional resources flowing from the federal government to help the provinces.

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Section, Department of Justice: Briefly, the technical amendments to the Criminal Code and the Canada Evidence Act are, for the most part, a codification of practice that is ongoing in courts throughout Canada.

Senator Jessiman: New things arose as a result of the *Elderidge* case as well.

Mr. Berlin: You are right, senator.

Senator Jessiman: I should add, as part of the same question: In your department, have you assessed the extra cost as a result of the amendments to the act? Do we know what the costs will be, or are we still assessing that?

La présidente: Merci pour votre exposé.

Le sénateur Jessiman: Madame la ministre, plusieurs des amendements que vous proposez d'apporter à la Loi sur la preuve et au Code criminel, vont avoir des incidences financières sur les provinces. Ainsi, il semblerait que ce seront les provinces qui devront assumer les frais entraînés par l'obligation de répondre aux besoins en matière de communication des témoins à charge, étant donné que ce sont les provinces qui sont responsables de l'administration judiciaire.

Y a-t-il à ce sujet une entente avec les provinces?

Mme McLellan: Je vais demander à mes fonctionnaires de répondre à cette question au niveau du détail, mais je vous dirais néanmoins que c'est une question qui m'interpelle et qui est importante. Ce n'est pas qu'à cet endroit-ci qu'elle se pose. Ainsi, dans le cas de l'immigration, les lois fédérales actuelles et les amendements qui pourraient y être apportés font qu'il est fort probable que les provinces auront à assumer d'autres frais puisque, comme vous le signalez à très juste titre, ce sont elles que la Constitution rend responsables de l'administration judiciaire. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est là un dossier sur lequel je suis sans cesse en pourparlers avec mes homologues provinciaux. Il y a deux semaines encore, j'en discutais avec le procureur général de l'Ontario dans un autre contexte.

La question est donc importante et je suis donc en pourparlers à ce sujet avec mes homologues. Ces discussions vont se poursuivre. Cela étant toutefois, je ne vous dirais pas toute la vérité si je vous affirmais que le ministère de la Justice ou le gouvernement fédéral peut compter sur des moyens accrus considérables pour mettre en oeuvre certaines de ces propositions que nous vous signalons.

Au fil des ans, les procureurs généraux des provinces ont trouvé le moyen, grâce à leur budget, d'accommoder par exemple les personnes en chaise roulante ou celles qui ont des problèmes de mobilité en leur permettant, de façon limitée certes, de prendre part aux procédures.

Je ne saurais toutefois nier l'importance de cette question. Je ne peux promettre, néanmoins, que le gouvernement fédéral va débloquer de nouveaux crédits importants pour aider les provinces à cet égard.

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: En deux mots, les amendements techniques apportés au Code criminel et à la Loi sur la preuve sont pour l'essentiel une codification de ce qui se fait déjà dans les tribunaux par tout au Canada.

Le sénateur Jessiman: Mais il y a également des éléments nouveaux qui découlent directement de l'affaire *Elderidge*, n'est-ce pas?

M. Berlin: Vous avez raison, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Et pour compléter ma question: le ministère a-t-il chiffré le coût de ces amendements? Savons-nous déjà ce qu'ils coûteront ou sommes-nous en train de le calculer?

Mr. Berlin: It is an ongoing process. From our discussions with the provinces to date, we have been told that the costs of the administration of justice have been a cause for concern for many years. These costs have been borne by the provinces for a number of years. They have not isolated them for us in particular and said, "We spent this much on jury attendance, and we spent this much on communication assistance." We are fairly certain in our discussions with the provinces, however, that the extra costs are minimal, given the overall cost of the administration of justice.

Further, the *Elderidge* decision to which you referred makes it quite clear that any additional minimal costs to the provinces are to be borne as being appropriate accommodations to be made for persons with disabilities. That is exactly the point under *Elderidge* vis-à-vis assistance for interpretation services under the Medical Services Act of British Columbia. We feel that we have the support, if I can, by extrapolation from the court for these additional costs.

Senator Jessiman: It is easy for the court to say what the provinces should pay.

Ms McLellan: While it is probably true at this point that the provinces think that the costs will be minimal and that they can be absorbed, I know full well that if that does not turn out to be the case, I will hear right away. That will then become an ongoing discussion between myself and my provincial counterparts, in terms of what those additional costs are and whether they are in any way unreasonable and should not be absorbed as part of the normal costs of the administration of justice.

Of course, the relationship between the federal and provincial governments, in terms of the justice system, is one that has worked at a high degree of integration and cooperation. We are generally able to deal with these issues in a way that ultimately is acceptable to both parties and meets their needs, therefore I do not anticipate major problems unique to these amendments. However, the issue you raise is one of more general concern that I will potentially have to deal with as Minister of Justice.

[Translation]

Senator Beaudoin: The chairman of the Human Rights Tribunal explained that the practice is to have panels presided by members who are lawyers, something I agree with completely. The Quebec Bar made a suggestion to this effect. As a jurist, would you be willing to include this in the Act or leave it up to practice?

[English]

Ms McLellan: I would probably leave it up to practice. The point is a good one. I honestly believe that it makes a lot of sense to have a legally trained person chairing a panel. As I have already said, these hearings, for better or worse, are becoming highly legalistic. There are points of evidence and procedure that can derail an entire panel hearing. It is beneficial to have someone

M. Berlin: C'est ce que nous sommes en train de faire. Suite aux pourparlers que nous avons déjà eus avec les provinces, nous avons appris que le coût de l'administration judiciaire est pour elles un souci constant depuis plusieurs années. Cela fait en effet plusieurs années que les provinces en assument la charge. Elles n'ont pas encore chiffré leurs dépenses à notre intention dans le cas qui nous occupe en nous disant par exemple: «Les jurys nous coûtent tant et l'aide à la communication tant». Nous avons néanmoins, suite à ces discussions, la relative certitude que les surcoûts en question pour les provinces sont minimes par rapport au budget total de l'administration de la justice.

En outre, le jugement rendu dans l'affaire *Elderidge* dont vous avez parlé, dit bien que toute augmentation modique des frais encourus par les provinces doit être acceptée comme étant un accommodement nécessaire à l'endroit des personnes handicapées. C'est précisément ce qui ressort de la cause *Elderidge* dans le cas du financement des services d'interprétation en vertu de la Medical Services Act de la Colombie-Britannique. Nous avons donc le sentiment que par extrapolation, nous avons, oserai-je dire, l'aval de la cour pour ce qui est de ces frais supplémentaires.

Le sénateur Jessiman: Il est facile à la cour de dire ce que les provinces doivent payer.

Mme McLellan: Même s'il est probablement exact pour l'instant que les provinces estiment que ces surcoûts seront modiques et pourront être absorbés, je sais parfaitement que si ce n'est pas le cas, je ne tarderai pas à l'apprendre. À ce moment-là, il s'agira pour moi d'en discuter avec mes homologues des provinces pour savoir quels sont au juste ces surcoûts, s'ils sont abusifs et s'ils ne devraient pas alors sortir du cadre du budget normal de l'administration de la justice.

Bien entendu, les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour ce qui est du système judiciaire ont donné lieu à un très haut niveau d'intégration et de coopération. En général, nous parvenons à régler les questions de ce genre à la satisfaction des deux parties et dans le respect de leurs impératifs, de sorte que je ne prévois pas de gros problèmes qui seraient dus uniquement à ces amendements. Cela dit toutefois, le problème que vous évoquez est d'ordre plus général et je vais probablement devoir m'en saisir dans le cadre de mes fonctions de ministre de la Justice.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Le président du Tribunal des droits de la personne a expliqué que la pratique veut que les panels soient présidés par des membres qui sont avocats; je suis tout à fait d'accord. Le Barreau du Québec a suggéré qu'il en soit ainsi. Est-ce que, comme juriste, vous seriez disposée à l'inclure dans la loi ou à laisser cela à la pratique?

[Traduction]

Mme McLellan: Je laisserais probablement cela se régler au niveau pratique, mais vous avez tout à fait raison. J'estime sincèrement qu'il est parfaitement logique que le président d'un organe comme celui-là ait une formation en droit. Comme je l'ai déjà dit, ces auditions sont devenues, à tort ou à raison, extrêmement légales, et il y a des questions de preuve et de

chairing the panel who has the necessary legal knowledge to be able to deal with procedural and evidentiary issues — obviously not unilaterally, but in partnership or in conjunction with their fellow panel members.

We all know the kinds of questions that are raised and we all know how lawyers raise these questions. I say this as a lawyer. I do not mean to suggest that any lawyer would come before a panel and raise procedural motions or issues for anything other than bona fide purposes in representing his or her client to the best of his or her ability. However, these are often very complex and difficult issues, even before one gets to the substance of the allegation of discrimination.

Therefore, it is beneficial to have at least one legally trained person sitting on any panel, and it makes good sense to have that person as chair of the panel.

Senator Beaudoin: I cannot agree with you more. However, do you not want this to be enshrined in the statute?

Ms McLellan: I do not think it is necessary. In the operation and administration of the tribunal, that can be one of those operating principles, if that is the decision made by the chairman of the tribunal and his or her fellow members.

It does not need to be in the legislation, but I do think it would be good as a principle of operation or administration. Obviously, the tribunal develops those principles on which they operate, and if they felt that that was the most efficient, expeditious way to conduct their business, that could be one of their operating principles.

I am not sure it is the kind of thing which requires legislative sanctification.

Senator Beaudoin: It is because that tribunal, which I realize is administrative, is applying the Charter of Rights and Freedoms.

Ms McLellan: It is.

Senator Beaudoin: It is a very important responsibility to apply the Charter of Rights and Freedoms to legislation. Anyway, that is a huge debate, and I do not want to open it. I know now that the Chief Justice of Canada is thinking twice about this question of enabling administrative tribunals to apply the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I am of the same opinion. I know it is quite debatable, but I am inclined to think that the application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Constitution should be left to the courts of justice and not to administrative tribunals. However, that is another debate.

Ms McLellan: That is a debate, senator, that you and I could have, and probably would have, if we were in our previous lives as professors of law. However, I do know what you were alluding to when you were referring to the Chief Justice. There has been

procédure qui risquent de faire dérailler tout le processus. Il est donc utile que le président ait la connaissance du droit nécessaire pour pouvoir traiter de questions de preuve et de procédure — pas de façon unilatérale, c'est certain, mais en concertation avec les autres membres.

Nous connaissons tous le genre de questions qui sont évoquées et comment les avocats les amènent. Lorsque je dis cela, c'est l'avocate qui parle et je ne veux nullement donner l'impression qu'un avocat présenterait au tribunal une motion de procédure quelconque si ce n'est en utilisant au mieux ces moyens pour défendre véritablement les intérêts de son client. Il n'empêche qu'il s'agit-là souvent de questions complexes et difficiles qui se posent avant même qu'on en arrive à la substance de la plainte en discrimination.

Il est par conséquent utile qu'un organe comme celui-là compte au moins une personne ayant une formation en droit, et il est logique que cette personne en soit le président.

Le sénateur Beaudoin: Je suis on ne peut plus d'accord avec vous. Mais ne voudriez-vous pas que la loi précisément l'exige?

Mme McLellan: Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Le tribunal peut fort bien en faire un de ses principes directeurs si le président et les membres en décident ainsi.

Il n'est pas indispensable que la loi le prescrive, mais je pense que ce serait néanmoins un bon principe à suivre au niveau de l'administration du tribunal. À l'évidence, le tribunal arrête les principes dont il s'inspire pour fonctionner, et s'il arrive à la conclusion que c'est la façon la plus efficace et la plus rapide pour lui de procéder, il pourrait fort bien en faire un de ses principes.

Je ne suis pas du tout convaincue que ce soit le genre de chose qui doit être sanctionnée par la loi.

Le sénateur Beaudoin: Si je vous pose la question, c'est parce que ce tribunal, qui est un tribunal administratif, je m'en rends compte, est chargé de faire appliquer la Charte des droits et libertés.

Mme McLellan: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: C'est une responsabilité très importante que d'appliquer la Charte des droits et libertés au niveau législatif. Quoi qu'il en soit, c'est un débat qui reste entier et dans lequel je ne veux pas vous entraîner. Je sais déjà que le juge en chef de la Cour suprême du Canada pense plutôt deux fois qu'une à cette question de l'habilitation des tribunaux administratifs leur permettant de faire appliquer la Charte canadienne des droits et libertés.

Je suis d'ailleurs du même avis. Je sais que l'hypothèse est discutable, mais je suis enclin à penser que l'application de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Constitution doit rester l'exclusive des tribunaux en tant que tel par opposition aux tribunaux administratifs. Mais j'en conviens, c'est là une toute autre question.

Mme McLellan: C'est une question, sénateur, dont nous pourrions vous et moi débattre, ce que nous ferions probablement si nous étions encore professeurs de droit. Je sais toutefois à quoi vous faisiez allusion en parlant du juge en chef de la Cour

some recent jurisprudence from the courts where one starts to see a certain concern in terms of some of the earlier decisions of the Supreme Court of Canada that, of course, did open the door to administrative tribunals applying the Charter and making decisions on the basis of the Charter.

Whether the Supreme Court chooses to provide further guidance and clarification in that area is obviously up to them, but your point is a good one. It speaks to the fact that you do need some people involved in this process of decision-making on these panels who are legally trained. Even those of us who are lawyers sometimes take delight in beating up on lawyers, but, at the end of the day, lawyers are skilled people who bring a set of abilities and talents to a dispute or concern or complaint, and we should never underemphasize or minimize the importance of those skills in helping people reach fair and just results. That is why I believe we need some people on this tribunal who are legally trained.

Senator Lewis: My question is in respect of the regulation-making power contained in the proposed amendments to section 15, particularly subsections (3) and (7). Those proposed subsections would give the Governor in Council the power to make regulations and provide for consultation by the Human Rights Commission, and then after six months, proposed subsection (7) provides for publication of the proposed regulations. It was suggested to us this afternoon that this be amended so that the Governor in Council would be empowered to make regulations but on the recommendation of the Canadian Human Rights Commission.

The way I read that, it would be only on the recommendations of the commission. Further, the Governor in Council may proceed to make regulations under subsection (3) consistent with the report of the Canadian Human Rights Commission after six months have elapsed from the publication of the proposed regulations. This would seem to restrict the power of the Governor in Council. It seems a startling proposition. What are your views?

Ms McLellan: It most certainly would restrict the powers of the Governor in Council. Presently, the power, as proposed, is that the Governor in Council may make regulations. The commission plays an important role in terms of conducting public consultations. The Minister of Justice would provide his or her best advice to the Governor in Council regarding regulations. That advice would be informed by public consultations conducted by the commission and influenced by the commission's own thoughts, experience, past involvement, et cetera.

The locus of power would be changed in that the initiating body would then become the commission and not the Governor in Council. We have specifically proposed that the emanating "mind" not be the commission but the Governor in Council. There is a very close relationship between the two bodies which respects the particular expertise and the ability of the commission.

suprême. La jurisprudence récente commence à nous montrer que les tribunaux s'interrogent sur certains jugements antérieurs de la Cour suprême du Canada, des jugements qui, nous le savons, ont précisément entrouvert la porte pour que les tribunaux administratifs puissent appliquer la Charte et rendre des décisions basées sur celle-ci.

C'est évidemment à la Cour suprême qu'il appartiendra d'apporter les conseils et les précisions qu'elle jugera bon dans ce domaine, mais il n'empêche que votre argumentation est valide. Elle démontre bien qu'il faut effectivement dans ces tribunaux administratifs à pouvoir décisionnaire des gens qui ont une formation en droit. Même les juristes parmi nous prennent parfois plaisir à s'en prendre aux avocats mais, au bout du compte, les avocats sont des gens extrêmement qualifiés qui éclairent de leurs talents et de leur compétence un litige, une préoccupation ou une plainte, et jamais ne devrions-nous sous-estimer ou minimiser l'importance de ces talents lorsqu'il s'agit d'aider les plaideurs à obtenir un juste résultat. C'est la raison pour laquelle à mon avis il faut que ce tribunal compte en son sein des gens qui ont une formation en droit.

Le sénateur Lewis: Ma question concerne le pouvoir réglementaire qui se trouve au projet d'amendement à l'article 15, et en particulier les paragraphes (3) et (7). Ces dispositions proposées donneraient au gouverneur en conseil le pouvoir de procéder par voie réglementaire et d'exiger que la Commission des droits de la personne soit consultée puis, après six mois, le nouveau paragraphe (7) prescrit la publication du règlement proposé. On nous a laissé entendre cet après-midi que cette disposition devrait être modifiée afin que le gouverneur en conseil ait le pouvoir de procéder par voie réglementaire, mais seulement sur la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne.

Selon mon interprétation, ce serait donc exclusivement sur la recommandation de la Commission. En outre, le gouverneur en conseil pourrait procéder par voie réglementaire en vertu du paragraphe (3), suite au rapport de la Commission canadienne des droits de la personne, six mois après la publication du projet de règlement. Cela semblerait limiter les pouvoirs du gouverneur en conseil. Cette proposition semble donc bien étonnante. Qu'en pensez-vous?

Mme McLellan: Cette disposition limiterait effectivement les pouvoirs du gouverneur en conseil. À l'heure actuelle, selon le texte proposé, le gouverneur en conseil pourrait procéder par voie réglementaire. La Commission joue un rôle important au niveau des consultations publiques. Le ministre de la Justice conseillerait alors le gouverneur en conseil pour ce qui est de la réglementation et ce conseil serait éclairé par les consultations qui auraient été conduites par la Commission, et serait également influencé par l'expérience et la réflexion propres de la Commission.

Le foyer même de ces pouvoirs changerait en ce sens que l'initiative viendrait désormais de la Commission et non plus du gouverneur en conseil. Nous avons précisément voulu qu'en l'occurrence l'initiative vienne non pas de la Commission mais du gouverneur en conseil. Il existe un rapport très étroit entre les deux, un rapport qui respecte d'ailleurs la compétence toute particulière de la Commission.

At the end of the day, these regulations would be made by the Governor in Council where ultimate political accountability must rest.

Senator Doyle: Will the minister will be hospitable to amendments to the bill when we come to clause-by-clause consideration, as we will this week?

Ms McLellan: Honourable senators are reviewing this bill. You have every right to propose amendments to the bill. I would in no way want to impede or restrict, even if I could, your ability to do that. You have heard the witnesses. You have had the opportunity to review the legislation.

I have proposed, on behalf of the Government of Canada, how we should like to amend the Criminal Code, the Canada Evidence Act and the Canadian Human Rights Act. However, I do not pretend that we are the fountain of all wisdom and that our proposals represent the only way that things could be done. If this committee believes that it is possible to achieve the objectives which I am sure we all share in a way that is more reflective of rights of interested parties, that is, more efficient and cost effective, then certainly I would be very open to considering those amendments.

Senator Doyle: Those are the most welcome words I have ever heard on this committee. I assure you we are not thinking in terms of standing the bill on its head — this is not Bill C-220 — but we have been having a discussion about the use of the word “reasonable” and we have not resolved that.

Ms McLellan: Yes.

Senator Doyle: Senator Cogger has been raising interesting questions on the time taken to complete cases before the tribunal. We are asking if there might be some way in which we could encourage shorter times between the laying of complaints and the satisfying of the customer.

Ms McLellan: Your last point is interesting. It raises a general concern, but here we are looking at it in the specific context of human rights tribunals. That is the whole question of the timeliness of justice. If justice is not timely, it is justice denied. Therefore, it is an important issue and one which we need to consider. That is one of the reasons we have decided to change the tribunal structure and go to the 15-person, permanent body.

We can all point to examples of delays, probably unacceptable delays, due to the fact that one did not have a permanent group of people whose full-time commitment it was to sit as a panel, deliberate upon the issues and reach a result.

From my own experience, I know that law professors were often chosen as panel members. While my colleagues and I undoubtedly brought a certain level of ability and expertise to

Au bout du compte, ces règlements seraient dictés par le gouverneur en conseil qui doit être le tout dernier tenant de la responsabilité politique.

Le sénateur Doyle: La ministre envisagerait-elle des amendements lorsque nous étudierons cette semaine le projet de loi article par article?

Mme McLellan: Les sénateurs procèdent actuellement à l'étude du projet de loi. Vous avez parfaitement le droit de proposer des amendements et je ne voudrais en aucune façon entraver ou limiter ce droit qui est le vôtre, même si j'en avais les moyens. Vous avez entendu les témoins. Vous avez pu examiner le projet de loi.

Au nom du gouvernement du Canada, j'ai proposé les amendements que nous souhaitions apporter au Code criminel, à la Loi sur la preuve et à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je n'ai toutefois pas la prétention d'avoir la vérité infuse et je ne voudrais pas affirmer que nos propositions représentent la seule solution possible. Si le comité croit possible d'arriver à ces objectifs que nous partageons tous, je n'en doute pas, en traduisant mieux encore les droits des parties en cause, de façon plus efficiente et moins coûteuse, à ce moment-là bien évidemment je serais tout à fait disposée à envisager des amendements de ce genre.

Le sénateur Doyle: Je n'ai jamais rien entendu d'aussi plaisant à ce comité. Je puis vous assurer que nous ne pensons nullement à chambouler tout ce projet de loi d'un bout à l'autre — après tout il ne s'agit pas du C-220 — mais il n'empêche que nous avons beaucoup discuté de l'utilisation du terme «raisonnable» et que nous n'en sommes pas encore arrivés à une solution.

Mme McLellan: En effet.

Le sénateur Doyle: Le sénateur Cogger a fait valoir des choses intéressantes lorsqu'il a parlé du temps qu'il fallait pour qu'une affaire soit tranchée par le tribunal. Nous nous demandons s'il n'y aurait pas moyen de faire quelque chose pour raccourcir le délai entre le dépôt d'une plainte et la réponse satisfaisante donnée au client.

Mme McLellan: Ce que vous venez de dire est intéressant. Cela pose en effet un problème d'ordre général, mais nous le traitons ici dans le cadre plus particulier des tribunaux des droits de la personne. C'est toute la question de la justice qui doit être rendue dans des délais raisonnables. Si elle ne l'est pas, à ce moment-là justice n'est pas faite. C'est donc une question importante et dont nous devons nous saisir. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous avons décidé de modifier la structure même du tribunal et de créer plutôt un organisme permanent composé de 15 personnes.

Nous avons tous en mémoire des cas de retards, probablement inacceptables, attribuables au fait que nous n'avions pas ce genre d'organisme permanent ayant pour mandat d'assumer cette fonction à plein temps, de délibérer sur les causes entendues et d'obtenir un résultat.

Je sais d'expérience qu'on choisit souvent des professeurs de droit pour faire partie de ce genre d'organe. Et bien que mes collègues et moi-même ayons sans nul doute réussi à apporter aux

those kinds of panel proceedings, it was not our full-time job. Panel hearing dates got twisted around to accommodate the schedules three or four people, all of whom had other full-time jobs. It is no wonder things were delayed. It is no wonder proceedings went on for weeks. If a hearing had to be interrupted, you might not be able to schedule a hearing date to continue for months down the road. If someone says that is unacceptable, I could not agree more.

Justice delayed is justice denied. We want to ensure that these hearings are run in an expeditious fashion. Certainly, the chairperson of the tribunal should fully understand, in the organization of the activities of this reformed tribunal, the importance of the value of timeliness.

The Chairman: Minister, we have not touched today on the aspect of victimless complaints. Several of the witness groups have represented that this provision is very important in this bill. The Canadian Bankers Association, though, said that one of the fundamental principles of Canada's system of justice is the right of an accused to know his or her accuser. They are recommending that clause 5 of this bill not be added to the list of areas in respect of which a complaint can be made where there is no identifiable victim. What would your reaction be to that statement?

Ms McLellan: We believe there is value in having a process that can supplement the individual-complainant-driven process. It is true, as the bankers' association and others are saying, that our justice system is primarily based upon and propelled by individual complainants of people who might be described as victims. Depending on the outcome of litigation or tribunal hearings, they would be found to be victims.

No one would deny that ours is largely but not exclusively an individual-complainant-driven system of justice. We are trying to address the situations which deal with a potential violation of rights, especially as it may relate to a systemic or structural violation. In such a situation, it may not be best to have an individual complainant, even if one could be identified. It may be better that the complaint is raised by others as a more broadly-based concern, for example, about how an institution has organized its hiring practices. Maybe it is not always necessary to have an individual, who feels he or she has been discriminated against by those policies, bring that complaint forward. Perhaps a tribunal could be asked to look at the hiring practices and policies of an entire industrial sector, for example. There may be systemic or allegedly systemic barriers that have created impediments to people with a certain disability, colour, race, or whatever the case may be, and maybe the best way to look at those barriers is not through an individual complaint, because the essence of the systemic or structural problem may be missed if you focus on the individual complaint or complainant.

procédures de ce genre un certain niveau de compétences et de connaissances, ce n'était en revanche pas un mandat à plein temps. Les dates d'audience étaient sans cesse modifiées pour accommoder l'agenda de trois ou quatre personnes qui avaient toutes un poste à plein temps ailleurs. Les retards de ce genre n'étaient donc pas étonnants et il n'était pas étonnant non plus que les procédures se prolongent pendant plusieurs semaines. S'il fallait interrompre une audience, il n'était parfois pas possible de prévoir une date de reprise avant plusieurs mois. Et si quelqu'un affirme que cela est intolérable, je suis on ne peut plus d'accord.

Si justice n'est pas faite dans un délai raisonnable, c'est un déni de justice. Nous voulons que ces audiences soient conduites avec diligence. Il est évident que le président du tribunal doit bien comprendre, lorsqu'il organisera les activités de ce tribunal remanié, l'importance qu'il y a de faire diligence.

La présidente: Madame la ministre, nous n'avons pas encore abordé la question des plaintes sans victime. Plusieurs groupes de témoins nous ont fait valoir que cette disposition du projet de loi était extrêmement importante. En revanche, l'Association des banquiers canadiens nous a déclaré que l'un des principes fondamentaux du système judiciaire canadien était le droit pour l'accusé de connaître celui ou celle qui l'accuse. Ils nous recommandaient de ne pas ajouter l'article 5 du projet de loi à la liste des secteurs pour lesquels une plainte peut être déposée sans qu'il y ait de victime identifiable. Que penseriez-vous de cette affirmation?

Mme McLellan: Nous croyons qu'il est utile d'avoir une procédure qui puisse compléter celle qui est mise en branle par une personne qui dépose une plainte. Il est vrai, comme le signale entre autres l'Association des banquiers, que notre système judiciaire repose essentiellement sur la notion de plaintes déposées par un individu qu'on pourrait appeler la victime et que c'est ainsi qu'il peut intervenir. Il n'en demeure pas moins que, selon l'issue du litige ou de l'audience, ces gens-là se révéleraient effectivement des victimes.

Personne ne niera que notre système judiciaire est essentiellement, mais sans exclusive, animé par cette notion de plainte déposée par un plaignant. Nous essayons ici de traiter des cas où il risquerait d'y avoir violation d'un droit, en particulier lorsqu'il pourrait y avoir violation systémique ou structurelle. Dans les cas de ce genre, le fait d'avoir un plaignant, et même un plaignant identifiable, n'est peut-être pas la meilleure marche à suivre. Il serait peut-être préférable que la plainte soit déposée par quelqu'un d'autre qui s'appuierait sur une préoccupation d'ordre plus général, par exemple, par la façon dont un organisme procède pour recruter. Il n'est peut-être pas toujours nécessaire d'avoir un plaignant qui estime avoir fait l'objet d'une discrimination en raison de ces politiques, et qui en saisit le tribunal. On pourrait peut-être demander à ces derniers de se pencher sur les politiques et les méthodes de recrutement de tout un secteur industriel par exemple. Il y a peut-être aussi des barrières systémiques ou perçues comme telles qui barrent la route des gens qui ont un certain handicap, ou qui sont d'une race différente, je ne sais trop, et peut-être, à ce moment-là, la meilleure façon d'étudier ces entraves n'est pas de procéder dans le cadre d'une plainte individuelle parce qu'on risque alors, en se concentrant trop

That is why we wanted to include this aspect in the proposed legislation. As I understand it, this brings this aspect of the code into conformity. We are amending the legislation to apply to goods and services, which juxtaposes with the existing provisions as they relate to employment where it is not presently necessary to have an individual complainant drive an inquiry.

Senator Cogger: On that point, assuming it is systemic, surely it would be all the more easy to identify victims, would it not? If it is so widely spread throughout the system, there must be victims galore.

Ms McLellan: I understand your point. You might reach the point where you would say that you could bring a class action where you would have an entire class of employees across a company or industrial sector who might come forward.

Senator Cogger: Classes of individuals are provided for in your bill. However, as a lawyer, I have difficulty dealing with a bill that imposes an obligation to accommodate an individual or class of individuals and then further talks about virtual individuals. How do you accommodate someone you are not even sure exists?

Ms McLellan: Part of the inquiry would be to determine whether the alleged systemic or structural discrimination that has been put forward actually exists. However, I would say that there is benefit in permitting, in the human rights area, a tribunal or panel which would have the ability to entertain a non-complainant driven inquiry about structural or systemic discrimination.

Let us be honest. When dealing with rights issues, the costs for an individual complainant can be very high. Some years ago when there were not many women teaching at universities, it could have been very difficult for a female professor to bring forward an individual complaint. In fact, it may not even have been about her, because she had a job there as a professor, but there may have been things happening which she believed constituted systemic discrimination which created barriers to other women or people of racial minorities obtaining equal opportunity to males or people of the predominant colour in seeking employment.

Therefore, you want to address that systemic or structural issue. One still must prove that. It is not the case that you go on a witch hunt. The allegation is made and it is subject to the same processes, procedures and evidentiary burden as an individually-driven complaint.

étroitement sur une plainte en particulier ou sur le cas d'un plaignant en particulier, de passer à côté de l'essence même du problème systémique ou structurel.

C'est la raison pour laquelle nous voulions inclure cet élément dans le projet de loi. Selon ma vision des choses, cela permet ainsi de rendre conforme cet élément-là du code. Nous modifions la loi pour qu'elle s'applique aux produits et aux services, ce qui vient se juxtaposer aux dispositions existantes relatives à l'emploi, dispositions qui dans l'état actuel des choses n'exigent pas qu'une plainte soit déposée par un particulier pour qu'il y ait enquête.

Le sénateur Cogger: Dans la même veine, à supposer qu'il s'agisse d'un problème systémique, à ce moment-là il serait d'autant plus facile d'en identifier les victimes, n'est-ce pas? Si c'est un problème tellement répandu à l'échelle du système, il doit y avoir pléthore de victimes.

Mme McLellan: Je vous suis très bien. On pourrait arriver ainsi au point de dire qu'il faudrait alors tenter des poursuites collectives et à ce moment-là il y aurait potentiellement toute une catégorie d'employés à l'échelle d'une entreprise ou d'un secteur industriel qui pourraient demander à être entendus.

Le sénateur Cogger: Le projet de loi que vous nous proposez prévoit déjà cela pour des catégories d'employés. Mais moi qui suis avocat, j'ai du mal à accepter un projet de loi qui impose l'obligation de donner satisfaction à une personne ou une catégorie de personne et qui, sitôt après, parle du cas de personnes virtuelles. Comment donner satisfaction à quelqu'un dont on ne sait même pas s'il existe?

Mme McLellan: Une partie de l'enquête permettrait de déterminer si cette prétendue discrimination systémique ou structurelle existe vraiment. J'ajouterai toutefois qu'il est utile, dans ce domaine des droits de la personne, de permettre à un tribunal ou à un panel de faire enquête sur un cas de discrimination structurelle ou systémique même s'il n'y a pas de plaignant.

Soyons honnêtes. Dans tout dossier relatif aux droits de la personne, le plaignant risque d'avoir à assumer de très grosses dépenses. Il y a plusieurs années, lorsqu'il n'y avait que très peu de femmes qui enseignaient dans les universités, il aurait été très difficile pour une de ces enseignantes de lancer une plainte à titre individuel. De fait, ce n'aurait peut-être même pas été une plainte la concernant, puisqu'elle-même avait un poste de professeur, mais peut-être y aurait-il eu des choses qui, selon elle, constituaient une discrimination systémique, une discrimination empêchant d'autres femmes ou des gens appartenant à d'autres minorités raciales d'avoir les mêmes chances en matière d'emploi que les hommes en général ou les gens appartenant à la race dominante.

Nous voulons donc pouvoir faire quelque chose dans ce domaine de la discrimination systémique ou structurelle. Il reste qu'il faut le prouver. Il ne s'agit pas de partir à la chasse aux sorcières. Il y a une accusation, mais la procédure et le fardeau de la preuve sont les mêmes que s'il s'agissait d'une plainte introduite à titre individuel.

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: I have heard people, in the course of the hearings, use the words "victimless complaints." I do not think we are talking about victimless complaints. We are talking about situations where you have a policy or procedure which may be discriminatory, but you do not have a person coming forward. This section requires an individual victim to come forward and file the complaint. If a victim does not come forward, no complaint can be dealt with.

Senator Cogger: In respect of which no particular individual is identifiable as a victim. What do you call that? Is it wrong to call it a "victimless complaint"?

Mr. Sharzer: The actual legal effect of the provision is that you cannot deal with the situation unless the specific victim files the complaint against that particular policy or practice. This provision will say that if no one has specifically come forward, but yet you can identify a policy or practice that is discriminatory against any number of individuals, someone can bring forward that complaint; either the commission or another individual.

Senator Cogger: It all starts with clause 15, the duty to accommodate. Transferring the needs of an individual into a virtual concept is a legal leap that I have difficulty making.

You referred a couple of times in your evidence to the coming down the tubes of an overall review.

Ms McLellan: Yes, a broader review which has been promised by successive governments.

Senator Cogger: How would the minister react to our saving that concept for the broader review?

Ms McLellan: Obviously, it is here. We have put it forward. We would like to see it moved forward as part of this package. It adds a certain symmetry to the existing law because that provision is not new in the sense that the provision exists currently in relation to employment situations. We are saying that we want the same kind of provision in relation to allegations surrounding the provision of goods and services.

I argue that we should not postpone this, that there is no reason to distinguish between allegations of discrimination as they relate to employment and allegations of discrimination as they relate to provision of goods and services, and that the context in which those allegations can be brought forward should be identical. I do not see any reason for treating them differently.

The Chairman: Honourable senators, the minister has been very good to us. She has stayed here 20 minutes longer than we were expecting to have her.

Minister, if your time is pressing, perhaps we could have your officials stay for a bit longer.

M. Stephen Sharzer avocat-conseil, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Pendant les audiences, j'ai entendu plusieurs fois parler de ces «plaintes sans victimes». Mais je ne pense pas que c'est de cela que nous parlons. Ce sont plutôt des cas où une politique ou une procédure est peut-être discriminatoire sans pour autant que quelqu'un s'en plaigne. Cette disposition exige que la victime se manifeste et dépose une plainte à titre individuel. Si la victime ne se manifeste pas, on ne peut donner suite à aucune plainte.

Le sénateur Cogger: Dans ce cas, personne ne peut être identifié comme une victime. Comment appelleriez-vous cela? A-t-on tort de parler d'une «plainte sans victime»?

M. Sharzer: Cette disposition a en fait pour effet juridique qu'il est impossible de se saisir de ce genre de cas à moins que la victime porte plainte contre telle ou telle politique ou pratique. Cette disposition dirait que si personne ne se manifeste alors même qu'on a pu identifier une politique ou une pratique discriminatoire à l'égard d'un certain nombre de personnes, quelqu'un peut porter plainte, et ce quelqu'un peut être la Commission ou un particulier.

Le sénateur Cogger: Tout commence à l'article 15 qui parle du devoir d'accommodement. Faire des besoins d'un particulier un concept virtuel est, sur le plan juridique, une transition que j'ai du mal à faire.

Dans votre témoignage, vous avez parlé à quelques reprises de l'avènement futur d'un examen d'ensemble.

Mme McLellan: Effectivement, les gouvernements ont promis chacun à leur tour un examen élargi du dossier.

Le sénateur Cogger: Que dirait la ministre si nous proposons de réserver cette notion pour l'étape de l'examen élargi?

Mme McLellan: Manifestement, cette notion est d'ores et déjà sur le tapis. Nous l'avons nous-mêmes avancée. Nous aimerions qu'elle reçoive les suites nécessaires dans le cadre de cette mesure. Elle ajoute une certaine symétrie à la législation existante étant donné que cette disposition n'est pas nouvelle dans la mesure où elle existe déjà dans le cas de la discrimination en matière d'emploi. Nous disons simplement que nous souhaitons qu'une disposition semblable existe dans le cas d'accusations de discrimination en matière de fourniture de biens et de services.

Je soutiens quant à moi qu'il ne faudrait pas y surseoir et qu'il n'y a aucune raison de faire la distinction entre une accusation de discrimination en matière d'emploi et une accusation de discrimination en matière de fournitures de biens et de services, et que le contexte dans lequel ces accusations peuvent être portées devrait être identique. Je ne vois pas pourquoi il devrait y avoir un traitement différent.

La présidente: Honorables sénateurs, la ministre a déjà été très accommodante à notre endroit en restant 20 minutes de plus que ce qui avait été prévu.

Si vous êtes attendue ailleurs, madame la ministre, nous pourrions peut-être demander à vos fonctionnaires de rester un peu plus longtemps.

Ms McLellan: I would be very happy to stay, but I must leave for Montreal where we are beginning our federal-provincial Justice and Solicitor General meetings, where I am sure my provincial colleagues will have a wide range of issues on which they will wish to speak to me and share their views.

I will take my leave, my officials will remain. I thank you all very much for the opportunity to be here. I have appreciated your questions and you have provided me with some further food for thought in terms of this particular bill.

The Chairman: Thank you, minister.

Senator Cogger: Were any of you present when representatives of the Canadian Bankers Association were here?

Mr. Sharzer: Yes.

Senator Cogger: Would you care to comment? The minister said that this victimless concept was already in the Employment Act. However, we also heard from the bankers that those victimless situations were found to be virtually impossible to settle, or very difficult. Some of them were into their ninth year. Is that the situation we wish to create with the new tribunal?

Mr. Sharzer: Those complaints are different in a way. They deal with very broad questions of systemic under-representation. When it comes to the average complaint of discrimination, this provision has existed for 20 years in the employment area. We have not seen many complaints at all in this area. I believe there have only been a couple of situations where people have come forward on this provision. We expect it will probably be along the same lines for the services provision. However, we thought it made sense to provide some scope for people to bring these issues forward.

Even if an individual does not come forward, the circumstances can be and will likely be as concrete as if a certain individual had come forward. If their complaint, for example, is about a policy of providing — I do not want to single-out organizations, I do not like doing that — some private business or policy they have with respect to services and the allegation is that that policy is discriminatory on a given ground, even if some individual has not come forward, it remains within the capacity of the commission or a tribunal to examine that policy. It is there before them to determine whether it is discriminatory or not and that can be a very concrete situation.

Senator Jessiman: Do they have that in Ontario now?

Mr. Sharzer: I cannot guess at that. I am not certain if they do.

Ms. Gloria Mintah, Counsel, Public Law Policy Section, Department of Justice: Also, I believe it is a misnomer to say it is a victimless complaint. There are victims out there except nobody has come forward. It does not mean that there are no victims. I may be suffering in silence, but I am a victim.

Mme McLellan: Je resterais avec plaisir, mais je dois me rendre à Montréal où nous allons commencer nos rencontres fédérales-provinciales des ministres de la Justice et des solliciteurs généraux, où, d'ailleurs, mes collègues voudront sans nul doute m'entretenir de toute une palette de questions sur lesquelles ils voudraient me donner leur avis.

Je vais donc vous prier de m'excuser, mais mes fonctionnaires restent à votre disposition. Je vous remercie de m'avoir permis de comparaître. Vos questions m'ont beaucoup intéressée et vous m'avez donné matière à plus ample réflexion au sujet de ce projet de loi.

La présidente: C'est nous qui vous remercions, madame la ministre.

Le sénateur Cogger: L'un de vous était-il là pendant la présentation de l'Association des banquiers canadiens?

M. Sharzer: J'étais là.

Le sénateur Cogger: Qu'avez-vous pensé de cette présentation? La ministre nous a dit que cette notion de plainte sans victime faisait déjà partie de la Loi sur l'emploi. Toutefois, les banquiers nous ont également déclaré que les cas de ce genre étaient extrêmement difficiles, voire virtuellement impossibles à trancher. Certains cas datent de plus de 8 ans. Est-ce le genre de situation que le nouveau tribunal veut créer?

M. Sharzer: Ces plaintes sont dans un sens différentes. Elles concernent des questions de sous-représentation générale. Lorsqu'il s'agit d'une plainte typique en discrimination, cette disposition existe déjà depuis 20 ans dans le domaine de l'emploi, et pourtant, il n'y a guère eu de plaintes à ce sujet. Il n'y a eu je crois qu'un ou deux cas de plaintes déposées à titre individuel. Nous pouvons imaginer que ce sera probablement la même chose dans le cas des biens et services. Nous avons toutefois pensé qu'il serait logique d'offrir une procédure semblable pour les cas de ce genre.

Même si personne ne se manifeste, les circonstances seront et devraient être aussi concrètes que dans le cas d'une plainte déposée à titre individuel. S'il s'agit par exemple d'une plainte concernant une politique — et je ne veux pas ici mettre le doigt sur une entreprise ou un secteur en particulier, je n'aime pas faire ce genre de choses — au sujet donc d'une politique d'une entreprise privée en matière de fournitures de biens ou de services, et si l'allégation fait état du caractère discriminatoire de cette politique pour tel ou tel motif, même s'il n'y a pas eu de plaintes à titre individuel, la Commission ou un tribunal demeure compétent et peut examiner la politique en question. C'est donc à la Commission ou au tribunal de déterminer si la politique est ou non discriminatoire, et il peut s'agir en l'occurrence d'une situation très concrète.

Le sénateur Jessiman: Cela existe-t-il déjà en Ontario?

M. Sharzer: Je l'ignore.

Mme Gloria Mintah conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit public, ministère de la Justice: Je dirais également qu'il est erroné de parler ici d'une plainte sans victime. Il y a des victimes, c'est certain, mais aucune ne s'est manifestée. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas de

We also outlined that there are provisions in the legislation where, if this power is used frivolously, the Human Rights Commission can step in and say, "Sorry, we cannot deal with it."

Senator Doyle: However, you might have cases akin to *The Fetus v. The Supreme Court* where someone may be speaking on behalf of a fetus.

Mr. Sharzer: I am not sure that that is an issue that would come up under the Canadian Human Rights Act.

Senator Doyle: It might at a later date.

The Chairman: There have been groups that have appeared before us that asked about including sexual orientation in section 16 of the act. Do you have reasons for not putting it in, or what is your response to that?

Mr. Sharzer: As a public servant, I would say that my role is usually to explain the background to a policy. That is a political issue that should be addressed to the Minister of Justice. I apologize, but I believe she would be in the best position to respond.

The Chairman: We have also had a brief from the Canadian Association for Community Living and they were concerned about amendments that were also not included in the bill.

They suggested a five-year review of clause 2 of the bill, to see if it would still be necessary in the future. Clause 2 deals with sexual exploitation of a person with a disability. What would be your thoughts, again if you can, on behalf of the minister about that aspect of it?

Mr. Berlin: What I should like to address about section 153.1 of the Criminal Code was that the Department of Justice's officials had many representations from many disability organizations vehemently asking for us to include such a provision.

The thought was that there are some instances where persons with a disability are vulnerable as a result of their disability. Not all persons with disabilities are going to be vulnerable, but some persons with disabilities are vulnerable when they, for example, are in institutional care or are dependent upon a caregiver.

In those instances, we heard stories that those types of vulnerable individuals who were institutionalized or had caregivers were subject to many instances of abuse by their caregivers and they asked us specifically to include this type of provision.

I should say that this issue was raised by many disability organizations and I can inform you that it was also assented and agreed to by organizations such as the Canadian Bar Association

victimes. Je peux fort bien souffrir en silence, mais je suis quand même une victime.

Nous avons également signalé que la loi porte bien que si ce pouvoir est utilisé sans discernement, la Commission des droits de la personne peut intervenir en disant «Désolé, mais nous ne pouvons pas nous en saisir.»

Le sénateur Doyle: En tout état de cause, il pourrait y avoir des causes du genre *Le Foetus c. la Cour suprême* où quelqu'un se ferait le porte-parole d'un foetus.

M. Sharzer: Je ne suis pas certain que ce soit là une question qui puisse être invoquée dans le cadre de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Le sénateur Doyle: Mais cela pourrait venir.

La présidente: Certains groupes sont venus nous demander d'ajouter l'affinité sexuelle à l'article 16 de la loi. Auriez-vous des raisons de ne pas le faire, ou quel est votre sentiment à ce sujet?

M. Sharzer: Je suis fonctionnaire et en tant que tel, mon rôle se limite généralement à expliquer les tenants et les aboutissants d'une politique. Il s'agit en l'occurrence ici d'une question politique qu'il faudrait plutôt poser au ministre de la Justice. Vous m'excuserez, mais je pense qu'elle serait mieux à même de répondre.

La présidente: Nous avons également reçu un mémoire de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire qui déplorait également l'absence de certains amendements dans le projet de loi.

Cette association préconisait un examen quinquennal de l'article 2 du projet de loi afin de déterminer si cet article allait demeurer nécessaire. Cet article concerne l'exploitation sexuelle d'une personne handicapée. Là encore, que pensez-vous de cet aspect du projet de loi, si tant est que vous puissiez traduire la pensée du ministre à ce sujet?

M. Berlin: Ce que je voudrais vous dire au sujet de l'article 153.1 du Code criminel, c'est que les gens du ministère de la Justice ont reçu effectivement de nombreuses instances d'organismes représentant les handicapés qui nous demandaient avec véhémence d'inclure une disposition de ce genre.

Leur argumentation était qu'il arrive qu'une personne handicapée soit vulnérable en raison de son handicap. Ce ne sont pas toutes les personnes handicapées qui sont vulnérables, mais certaines d'entre elles le sont, par exemple lorsqu'elles résident dans une institution ou lorsqu'elles dépendent d'un soignant ou d'un intervenant quelconque.

On nous a effectivement relaté des cas de personnes vulnérables dans ce genre de situation qui bien souvent avaient été maltraitées par l'un ou l'autre pourvoyeur de soins, et l'Association nous avait donc demandé expressément de prévoir ce genre de chose dans le projet de loi.

J'ajouterais que cela a été proposé par de nombreux organismes de défense des handicapés, et je peux également vous signaler qu'une disposition de ce genre a également reçu l'aval

and the Criminal Defence Lawyers Association that felt it would serve an educational purpose to have such a provision.

The Canadian Association of Community Living, as I recall, was certainly part of our integral consultation process and was supporting this initiative. They are now asking for a five-year review of this type of provision.

Generally speaking, the Criminal Code puts forward its offence provisions without there being a cap on review. It is a state of the law. It may be, within a number of years, that there will be prosecutors who will not wish to enforce this type of provision. For the most part, we have been told that there are enough incidents that prosecutors would feel comfortable using this type of provision. We have not really entertained the thought of a cap or a review whatsoever.

The Chairman: The other alternative is what the Quebec Bar Association suggested to us which was to get rid of it entirely.

Mr. Berlin: I should like to address that, as that was a critical point. At one point there was a suggestion, and I can clarify because I heard the submissions from the Barreau du Québec. The thought was there is a particular provision relating to youth and sexual exploitation. Rather than create a whole new section, perhaps include within the existing provision the words "and with respect to persons with disabilities"

The distinction that we thought was critical was that, vis-à-vis youth who are sexually abused, they could never consent to sexual touching or sexual exploitation. It is not possible that a youth could ever accede to such an event.

On the other hand, the disability community told us quite clearly that when persons with disabilities are institutionalized or develop a relationship of trust or dependency with a caregiver, it is possible that a relationship will develop. The adult disability community wanted it there to be protected against possible sexual abuse, but at the same time they wanted the opportunity to consent to having a sexual relationship with their caregiver, if it was mutually assented to, agreed on and it was free consent.

As a result of that, we felt that we could not marry the two sections but had to provide for an opportunity for there to be consent for the persons with disabilities who would engage in a relationship which was mutually agreeable. That is why we decided to have a separate clause inserted.

Senator Jessiman: I just wanted you to tell me whether this statement on victimless crime made by the Canadian Bankers Association is correct or not. It is on page 8 of their brief and it reads this way:

d'organismes comme l'Association du Barreau canadien et l'Association des criminalistes pour qui une disposition de ce genre aurait un objectif d'éducation.

Si je me souviens bien, l'Association canadienne pour l'intégration communautaire est intervenue dans le cadre de notre processus de consultation en appuyant cette initiative. Elle nous demande donc de prévoir l'examen quinquennal de cette disposition.

Sur un plan général, les dispositions du Code criminel en matière de délit ne sont pas assujetties à ce genre d'examen. La loi est ainsi. Dans quelques années peut-être, le ministère public ne voudra-t-il plus demander l'application de ce genre de disposition. Pour l'essentiel, on nous a dit qu'il y avait suffisamment d'incidents pour que le ministère public puisse invoquer une disposition de ce genre sans se sentir mal à l'aise. Mais nous n'avons pas vraiment réfléchi à l'idée d'un examen ou d'une limitation quelconque.

La présidente: L'autre solution serait ce que le Barreau du Québec nous a suggéré, c'est-à-dire se débarrasser ni plus ni moins de ces dispositions.

M. Berlin: Je voudrais en dire quelques mots car il s'agissait effectivement d'un tournant critique. Il y a eu effectivement une suggestion dans ce sens, et je peux être plus précis parce que j'ai moi-même entendu les présentations du Barreau du Québec. Le Barreau pensait que comme il existe déjà une disposition concernant expressément les jeunes gens et l'exploitation sexuelle, au lieu de créer de toutes pièces un tout nouvel article, on aurait pu peut-être ajouter à la disposition existante les mots «et en ce qui concerne les personnes handicapées».

Mais la distinction qui à notre avis était ici fondamentale était que, dans le cas des jeunes gens qui sont victimes d'agressions sexuelles, il ne pourrait jamais y avoir consentement donné à un attouchement sexuel ou à une exploitation sexuelle. Il est impossible qu'un jeune puisse jamais accepter quelque chose de ce genre.

Par contre, les représentants des handicapés ont insisté sur le fait que lorsque les handicapés sont placés en établissement ou créent un rapport de confiance ou de dépendance avec un dispensateur de soins, il y a possibilité de liaison. Les handicapés adultes tenaient à ce que cette disposition reste pour les protéger contre les abus sexuels, mais ils voulaient en même temps avoir la possibilité de donner leur consentement à un rapport sexuel avec leurs aides-soignants dans la mesure où il s'agissait d'un accord mutuel et libre.

Pour cette raison, nous estimions qu'il était impossible de combiner les deux articles; il fallait prévoir la possibilité de consentement de la part de la personne handicapée. Voilà pourquoi il y a un article distinct.

Le sénateur Jessiman: Je voulais simplement que vous me disiez si cette affirmation concernant les crimes sans victimes faite par l'Association des banquiers canadiens est exacte ou non. Elle se trouve à la page 9 de leur mémoire et se lit comme suit:

...when the Employment Equity Act was reviewed and amended in 1995, the House of Commons Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons which was examining Bill C-85 and which recognized the ineffectiveness of victimless complaints...

Is that a correct statement? Do you know whether the House of Commons committee came to the conclusion that they were ineffective?

Mr. Sharzer: What I can tell you is what I know about the Employment Equity Act and the way in which it was enacted.

When one looks at discrimination complaints, one must first make out that there is discrimination before there can be any remedial activity. However, under the Employment Equity Act, there is no fault-based approach. What you do is simply ask if people from various target groups are underrepresented in employment. If they are, you take steps to deal with that. In that situation, perhaps there is no victim, but there is no finding of fault, *per se*; rather, there is a question of improving representation.

I am not certain if I would characterize the law in the same way. In fact, it tends to go in the opposite direction. You are not looking for individual victims; rather, you are taking steps to address systemic problems in the employment setting.

Senator Jessiman: Have they been ineffective?

Mr. Sharzer: Has what been ineffective?

Senator Jessiman: You had this provision in regard to employment. You have it there and it has been ineffective; this is what the committee said in 1995. That was the statement. You can read it as well as I can. I am asking you if this was a correct statement.

Mr. Sharzer: The policy rationale behind the Employment Equity Act is that it was no longer good enough to have individuals coming forward, filing complaints under the Human Rights Act dealing with this or that employment situation. The Employment Equity Act would require all employers — with no exception and not depending on whether a complaint had been brought forward at the federal level — to undertake employment equity programs to improve representation, remove systemic barriers and so on.

Senator Jessiman: They put that in. They are saying, "You have done that, but it is ineffective." That is what the statement says. They say that is what the committee concluded. If that is so, why are we putting it in here?

Mr. Sharzer: I am not entirely familiar with the context, so I will not comment on that.

The feeling is that the Human Rights Act had not functioned as it should at that point. That is why they wanted to shift into this positive obligation on employers to undertake employment equity measures.

...lorsque la Loi sur l'équité en matière d'emploi a été révisée et modifiée en 1995, le comité de la Chambre des communes sur les droits de la personne et la situation des personnes handicapées qui examinait le projet de loi C-85 a reconnu l'inefficacité des plaintes sans victimes...

Cela est-il exact? Savez-vous si le comité de la Chambre des communes en est arrivé à la conclusion que ces plaintes étaient inefficaces?

M. Sharzer: Je peux vous parler de ce que je sais au sujet de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et de la manière dont elle a été adoptée.

Lorsqu'on examine une plainte en matière de discrimination, il faut d'abord déterminer qu'il y a eu discrimination avant de pouvoir y remédier. Toutefois, la Loi sur l'équité en matière d'emploi prévoit une approche qui ne repose pas sur la notion de responsabilité ou de faute. La méthode consiste à demander si les personnes de différents groupes-cibles sont sous-représentées sur le marché du travail. Si oui, il faut prévoir des mesures pour y remédier. Dans cette situation, il n'y a peut-être pas de victimes mais il n'y a pas de détermination de responsabilité comme telle; il s'agit plutôt d'améliorer la représentation.

Je ne sais pas si je décrirais la loi de la même façon. Elle me semble plutôt aller dans la direction contraire. Vous ne cherchez pas des victimes individuelles, vous prenez plutôt des mesures pour vous attaquer à des problèmes systémiques en milieu de travail.

Le sénateur Jessiman: Ces mesures ont-elles été efficaces?

M. Sharzer: Lesquelles?

Le sénateur Jessiman: Vous aviez une disposition concernant l'emploi. Elle est toujours en vigueur et elle s'est avérée inefficace, d'après le comité en 1995. C'était son affirmation. Vous pouvez la lire aussi bien que moi. Je vous demande si cette affirmation est exacte.

M. Sharzer: La justification de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, c'est qu'il ne suffisait plus d'attendre que les particuliers se présentent pour déposer une plainte en vertu de la Loi sur les droits de la personne pour régler tel ou tel problème d'emploi. La Loi sur l'équité en matière d'emploi obligeait tous les employeurs, sans exception et sans tenir compte des plaintes présentées au niveau fédéral, à instaurer des programmes d'équité afin d'améliorer la représentation, de supprimer les obstacles systémiques et *cetera*.

Le sénateur Jessiman: Mais le comité dit que ces mesures se sont révélées inefficaces. C'est la conclusion du comité. Si c'est le cas, pourquoi prendre ce genre de mesures ici?

M. Sharzer: Je ne connais pas très bien le contexte alors je ne ferai pas de commentaires là-dessus.

On semble croire que la Loi sur les droits de la personne n'a pas donné les résultats escomptés. C'est pour cette raison qu'ils ont voulu imposer aux employeurs l'obligation de prendre des mesures concrètes pour réaliser l'équité en matière d'emploi.

Senator Jessiman: That seems to be exactly what was said.

Mr. Sharzer: Perhaps you should address that question to them again, but I do not think they are criticizing the current Employment Equity Act.

The Chairman: Part of the confusion with respect to Bill C-85 that the bankers were talking about is that the number is wrong. It should be Bill C-64, the Employment Equity Act. That may be the cause of some of the confusion. Bill C-85 died before it even got to committee. It was never considered in committee, but this bill was.

Senator Jessiman: Even if they got the wrong number, did the committee come to the conclusion that these victimless complaints are not effective? That is the whole point. If it does not work with employment, why should it work with goods and services? If they are correct that the committee of the House of Commons decided that they were ineffective, then we are taking it a step further. It will be ineffective here as well if that statement is correct.

Senator Beaudoin: The Quebec bar expressed some concern about what they called "le treizième juré" — the one who is interpreting; one of the members of the jury. I do not see any problem in that. The minister is of the opinion that there is no problem there, if I understand her correctly.

Senator Cogger: She is right.

Senator Beaudoin: Of course she is right. I agree with her. However, I would like to know more about that. Why is she so certain about that?

Mr. Berlin: Let me try to clarify the scheme that we have set out, and this should answer your question.

Right now, there is a challenge for cause for a juror who has a disability. We suggested to make it a positive statement. We said that that should not automatically be the case. If a person with a disability, with the appropriate attendant care or a proper facilitator, can undertake the duties and responsibilities of a juror, that individual should be considered to be a jury member. In order to fulfil their responsibilities as a jury member, some persons with disabilities may need a facilitator. They may need a sign language interpreter. They may need attendant care to get them in and out of the courtroom and to assist them in the washrooms. Those are realities.

We have suggested in our scheme that there be an attendant or a facilitator to allow the juror to fulfil their responsibilities as a juror. The safeguards we have put in to ensure that this individual is not considered to be a thirteenth juror are the following.

First, the judge would ask that individual to swear an oath as a jury member would normally do, but, in particular, they will be asking them to interpret objectively. They will ask them not to interfere with the jury or the jury process. In other words, they will be asked to restrict themselves to their responsibilities as a facilitator or an attendant caregiver.

Le sénateur Jessiman: Cela semble correspondre exactement à ce que l'on disait.

M. Sharzer: Peut-être devriez-vous leur poser la question mais je ne pense pas qu'ils critiquent la loi actuelle sur l'équité en matière d'emploi.

La présidente: La confusion à ce sujet est partiellement attribuable au fait que les banquiers ont parlé du projet de loi C-85 au lieu du projet de loi C-64, la Loi sur l'équité en matière d'emploi. C'est peut-être en partie la cause d'une certaine confusion. Le projet de loi C-85 est mort au Feuilleton avant même d'arriver au comité. Il n'a jamais été examiné en comité contrairement à celui-ci.

Le sénateur Jessiman: Même s'ils se sont trompés de numéro, le comité en est-il venu à la conclusion que ces plaintes sans victimes ne sont pas efficaces? C'est là la question fondamentale. Si cette approche ne marche pas quand il s'agit du marché du travail, pourquoi devrait-elle réussir dans le cas des biens et services? Si le comité de la Chambre des communes a eu raison de dire que ces mesures étaient inefficaces, pourquoi décidons-nous d'aller encore plus loin? Elles vont se révéler inefficaces dans ce cas-ci également si cette affirmation est exacte.

Le sénateur Beaudoin: Le Barreau du Québec a exprimé certaines inquiétudes concernant ce qu'il a désigné comme le treizième juré, c'est-à-dire celui qui interprète. Je n'y vois pas d'inconvénient. Si j'ai bien compris ses propos, la ministre est également d'avis que cela ne constitue pas un problème.

Le sénateur Cogger: Elle a raison.

Le sénateur Beaudoin: Oui, bien sûr. Je suis d'accord avec elle. Mais je voudrais en savoir plus long. Pourquoi est-elle si certaine à ce sujet?

M. Berlin: Je vais vous expliquer le régime qui a été proposé et cela devrait répondre à votre question.

À présent un juré handicapé peut faire l'objet d'une récusation motivée. Nous préconisons une approche positive en disant que cela ne devrait pas être automatiquement le cas. Si une personne handicapée est en mesure d'assumer les devoirs et les responsabilités d'un juré avec les soins ou l'aide nécessaires, il faudrait envisager cette possibilité. Dans certains cas, les personnes handicapées auront besoin de quelqu'un pour les aider, peut-être un interprète gestuel ou un aide-soignant pour les aider à entrer et sortir de la salle d'audience et les accompagner aux toilettes. Il faut faire face à la réalité.

Dans notre régime nous proposons la possibilité d'un aide-soignant pour permettre au juré de s'acquitter de ses responsabilités. Nous avons incorporé un certain nombre de sauvegardes destinées à empêcher que cette personne joue le rôle d'un treizième juré.

D'abord, le juge demanderait à la personne de s'assermenter comme le fait un juré mais en lui demandant notamment d'interpréter de façon objective. Elle ne doit rien faire qui gêne le jury dans son fonctionnement. Autrement dit, on va lui demander de se limiter exclusivement à son travail comme aide-soignant.

Second, we have suggested that it be an offence for there to be disclosure of any proceedings by this facilitator or attendant caregiver. They cannot participate in the jury process and then leave the jury room to tell the newspapers, the media or anyone else what has gone on. Those rules of non-disclosure and the swearing of an oath ensures that this person is restricted to being the facilitator or the attendant caregiver and is not in any way to be considered as a thirteenth juror.

I hope that explains the parameters of this scheme we have set out.

Senator Beaudoin: With respect to a translator, suppose a witness is speaking a language that you do not know. You rely on the translation, obviously, and there is no problem in that respect. I do not understand why the bar is so worried about that.

Mr. Berlin: It is curious. We have not heard that comment before. I am not sure where it came from. It may have come from an incomplete understanding of the scheme we have laid out. It is a fear that is not founded in law or in practice.

Senator Jessiman: Is this law effective in any other country?

Mr. Berlin: Interestingly enough, both the Province of British Columbia and the Province of Alberta currently provide for there to be attendant care and a facilitator. Therefore, what we are providing for in the Criminal Code are the rules by which these types of juror-facilitators must abide. Two Canadian jurisdictions already provide for it. We are providing the rules in the Criminal Code for at least those two jurisdictions. We are aware of a number of jurisdictions in the United States that also provide for this attendant caregiver-facilitator. It is not a unique or new provision whatsoever.

The Chairman: Thank you very much for appearing before the committee today.

The committee adjourned.

Deuxièmement, nous avons proposé que la divulgation de tout aspect des délibérations de la part de cet aide-soignant soit considérée comme une infraction. Ils ne peuvent pas être en présence du jury et ensuite de ses activités aux journaux, aux médias ou à qui que ce soit d'autre. Ces règles concernant la non-divulgation et l'assermentation limitent cette personne à son rôle d'aide ou de soignant et ne lui donnent aucune possibilité de jouer le rôle d'un treizième juré.

J'espère que cela vous donne une idée des paramètres que nous avons établis.

Le sénateur Beaudoin: Dans le cas d'un interprète, le témoin s'exprime peut-être dans une langue que vous ignorez. Vous êtes donc obligés de compter sur la traduction et cela ne crée pas de problème. Je ne comprends pas pourquoi le barreau s'inquiète à ce sujet.

M. Berlin: C'est curieux. C'est la première fois que nous avons entendu ce commentaire. Je ne sais pas d'où vient leur inquiétude. Ils n'ont peut-être pas bien compris le régime que nous proposons. C'est une crainte sans fondement pour ce qui est du droit et de la pratique.

Le sénateur Jessiman: Des dispositions de ce genre sont-elles en vigueur dans d'autres pays?

M. Berlin: Fait intéressant, et la Colombie-Britannique et l'Alberta prévoient actuellement la possibilité de fournir un aide-soignant. Ce que nous prévoyons dans le Code criminel, ce sont les règles que doivent respecter ces personnes qui jouent le rôle d'un aide auprès d'un juré. Le système existe déjà dans deux provinces canadiennes. Nous prévoyons donc les règles dans le Code criminel pour au moins deux provinces. Nous savons aussi qu'il y a un certain nombre d'États américains qui prévoient aussi la possibilité d'un aide-soignant pour un juré. Ce n'est pas unique ni nouveau.

La présidente: Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité.

La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la
Justice et procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

WITNESSES:

From the Canadian Bankers Association:

Ms Harriet Stairs, Executive Vice-President, Bank of
Montreal;

Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group,
The Bank of Nova Scotia;

Ms Lynda White, Manager, Employment Equity and Diversity
Management, Royal Bank.

From ÉGALE:

Mr. John Fisher, Executive Director;

Ms Pam MacEachern, Member, Legal Issues Committee.

From the Department of Justice:

Mr. Mark Berlin, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law
Section;

Ms Gloria Mintah, Counsel, Public Law Policy Section.

Sur le projet de loi S-5:

TÉMOINS:

De l'Association des banquiers canadiens:

Mme Harriet Stairs, vice-présidente à la direction, Banque de
Montréal;

M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de
législation sur l'emploi, Banque Scotia;

Mme Lynda White, directrice, Équité et diversité en matière
d'emploi, Banque Royale.

D'ÉGALE:

M. John Fisher, directeur exécutif;

Mme Pam MacEachern, membre, comité des affaires
juridiques.

Du ministère de la Justice:

M. Mark Berlin, avocat-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal;

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la
personne;

Mme Gloria Mintah, conseillère juridique, Section de la
politique en matière de droit public.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional Affairs**

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, December 4, 1997

Issue No. 10

Eighth and last meeting on:
Examination of Bill S-5, An Act to amend the
Canada Evidence Act and the Criminal Code
in respect of persons with disabilities, to amend
the Canadian Human Rights Act in respect of
persons with disabilities and other matters and
to make consequential amendments to other Acts

First and only meeting on:
Examination of the Proposed Regulations pursuant to
Section 118 of the Firearms Act

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-5)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 4 décembre 1997

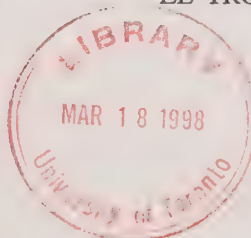
Fascicule n° 10

Huitième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi
sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi
canadienne sur les droits de la personne relativement
aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la
Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres
matières, et modifiant d'autres lois en conséquence

Première et unique réunion concernant:
L'étude des projets de réglementation conformément à
l'article 118 de la Loi concernant les armes à feu

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-5)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin

Doyle

Gigantès

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

Jessiman

Lewis

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

Moore

Nolin

Pearson

Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 30, 1997:

The Honourable Senator Carstairs tabled the following:

Proposed Regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act. — Sessional Paper No. 1/36—217.

(Pursuant to subsection 118(3) of the Firearms Act, referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.)

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 30 octobre 1997:

L'honorable sénateur Carstairs dépose sur le Bureau ce qui suit:

Projets de réglementation conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu. — Document parlementaire n° 1/36—217.

(Conformément au paragraphe 18(3) de la Loi sur les armes à feu, déférés au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.)

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 4, 1997

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:55 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: Nancy Holmes and Gérald Lafrenière, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 29, 1997, at 10:55 a.m., the committee continued its consideration of Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts. (*See Issue No. 2, Thursday, October 30, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESS:

From the Department of Justice:

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section.

The Chairman made an opening statement.

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-5.

It was agreed — That clauses 1 to 9 carry.

It was moved by the Honourable Senator Jessiman — That Bill S-5 be amended in clause 10, on page 7 by replacing lines 13 to 41 with the following:

“accommodate those needs.”; and

(b) renumbering subsections (8) and (9), pages 7 and 8, as (3) and (4) and any cross-references thereto accordingly.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived, with Senator Kinsella abstaining.

It was agreed, on division, — That clause 10 carry.

It was agreed — That clauses 11 to 15 carry.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella — That Bill S-5 be amended in clause 16, on page 9, by replacing lines 15 to 22 with the following:

“16. Section 16 of the Act is replaced by the following:

16. (1) It is not a discriminatory practice for a person to adopt or carry out a special program, plan or arrangement designed to prevent disadvantages that are likely to be

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 4 décembre 1997

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore et Pearson (9).

Également présents: Nancy Holmes et Gérald Lafrenière, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 29 octobre 1997, à 10 h 55, le comité poursuit son examen du projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 2 du jeudi 30 octobre 1997.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne.

La présidente fait une déclaration.

Il est convenu — Que le comité poursuive son étude article par article du projet de loi S-5.

Il est convenu — Que les articles 1 à 9 sont adoptés.

Il est proposé par l'honorable sénateur Jessiman — Que les lignes 11 à 41 de l'article 10, page 7, du projet de loi S-5 soient remplacées par ce qui suit:

«contrainte excessive.»; et

b) de renuméroter les paragraphes (8) et (9), pages 7 et 8, pour qu'ils deviennent les paragraphes (3) et (4) et de modifier tous les renvois en conséquence.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée, le sénateur Kinsella s'abstenant.

Il est convenu, avec dissidence — Que l'article 10 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 11 à 15 sont adoptés.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella — Que les lignes 15 à 22 de l'article 16, page 9, du projet de loi S-5 soient remplacées par ce qui suit:

«L'article 16 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

16. (1) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer

suffered by, or to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by, any group of individuals when those disadvantages would be based on or related to the prohibited grounds of discrimination, by improving opportunities respecting goods, services, facilities, accommodation or employment in relation to that group.

(2) The Canadian Human Rights Commission, may

(a) make general recommendations concerning desirable objectives for special programs, plans or arrangements referred to in subsection (1); and

(b) on application, give such advice and assistance with respect to the adoption or carrying out of a special program, plan or arrangement referred to in subsection (1) as will serve to aid in the achievement of the objectives the program, plan or arrangement was designed to achieve.

(3) It is not a discriminatory practice to collect information relating to a prohibited ground of discrimination if the information is intended to be used in adopting or carrying out a special program, plan or arrangement under subsection (1)."

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed that clauses 17 to 22 carry.

It was moved by the Honourable Senator Jessiman, on behalf of Senator Cogger — That Bill S-5 be amended in clause 23, on page 11, by replacing lines 31 to 37 with the following:

"(2) Paragraphs 40(5)(a), (b) and (c) of the Act are replaced by the following:

(a) occurred in Canada and the victim of the practice was at the time of the act or omission either lawfully present in Canada or, if temporarily absent from Canada, entitled to return to Canada; or

(b) occurred outside Canada and the victim of the practice was at the time of the act or omission a Canadian citizen or an individual lawfully admitted to Canada for permanent residence."

After debate, the question being put on the motion, it was negatived, with Senator Kinsella abstaining.

It was agreed, on division, — That clause 23 carry.

It was agreed — That clauses 24 to 51 carry.

It was agreed — That the preamble carry.

It was agreed — That the Title carry.

Mr. Stephen Sharzer was called to the table and answered a question.

After debate, it was agreed that Bill S-5, as amended, carry.

After debate, it was agreed, on division, — That Bill S-5 be reported to the Senate, as amended.

It was agreed — That observations be added to the report concerning the need for a comprehensive assessment of the

ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur un motif de distinction illicite en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement.

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut:

a) faire des recommandations d'ordre général, relatives aux objectifs souhaitables pour les programmes, biens ou arrangements visés au paragraphe (1);

b) sur demande, prêter son concours à l'adoption ou à la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).

(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption ou de la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1)."

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que les articles 17 à 22 sont adoptés.

Il est proposé par l'honorable sénateur Jessiman, au nom du sénateur Cogger — Que les lignes 31 à 36 de l'article 23, page 11, du projet de loi S-5 soient remplacées par ce qui suit:

«(2) Les alinéas 40(5)a), b) et c) de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

a) a eu lieu au Canada et la victime était alors légalement présente au Canada ou, si elle était temporairement absente du Canada, était autorisée à y retourner; ou

b) a eu lieu à l'extérieur du Canada et la victime était alors un citoyen canadien ou une personne légalement admise au Canada comme résident permanent.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée, le sénateur Kinsella s'abstenant.

Il est convenu, avec dissidence — Que l'article 23 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 24 à 51 sont adoptés.

Il est convenu — Que le préambule est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

M. Stephen Sharzer est appelé à la table et répond aux questions.

Après débat, il est convenu — Que le projet de loi S-5 tel que modifié est adopté.

Après débat, il est convenu, avec dissidence — Qu'il soit fait rapport au Sénat du projet de loi tel que modifié.

Il est convenu — Que des commentaires seront ajoutés au rapport concernant la nécessité de procéder à une évaluation en

Canadian Human Rights Act, as well as the committee's concerns with the French drafting of Bill S-5.

It was agreed — That the Chairman have the power to approve the final text of these observations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 30, 1997, at 11:30 a.m. the committee commenced its examination of the Proposed Regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Gordon Parry, Director, Policy and Programs, Canadian Firearms Centre;

Mr. William C. Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms Centre;

Ms Carolyn Saint-Denis, Senior Policy Analyst, Policy and Programs, Canadian Firearms Centre.

Mr. Gordon Parry made a statement and, together with Mr. William C. Bartlett and Ms Carolyn Saint-Denis answered questions.

It was — That the Proposed Regulations be reported to the Senate without further hearings.

The Chairman read to the committee the wording of the observations to be included in the committee's report to the Senate on Bill S-5.

At 12:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

profondeur de la Loi canadienne sur les droits de la personne et concernant les réserves du comité relativement à la version française du projet de loi S-5.

Il est convenu — Que la présidente est autorisée à approuver le libellé final de ces commentaires.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 octobre 1997, à 11 h 30, le comité débute son étude des projets de réglementation conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Gordon Parry, directeur, Politiques et programmes, Centre canadien des armes à feu;

M. William C. Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien des armes à feu;

Mme Carolyn Saint-Denis, analyste principale de politiques, Politiques et programmes, Centre canadien des armes à feu.

M. Gordon Parry fait une déclaration puis, avec l'aide de M. William C. Bartlett et de Mme Carolyn Saint-Denis, répond aux questions.

Il est convenu — Qu'il soit fait rapport au Sénat des projets de réglementation sans tenir d'autres audiences.

La présidente lit au comité le libellé des commentaires qui devront être inclus dans le rapport du comité présenté au Sénat concernant le projet de loi S-5.

À 12 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF COMMITTEE

Thursday, December 4, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-5, An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, October 29, 1997, examined the said bill and now reports the same with the following amendment and observations:

Page 9, clause 16, replace lines 15 to 17 with the following:

“16. Section 16 of the Act is replaced by the following:

16.(1) It is not a discriminatory practice for a person to adopt or carry out a special program, plan or arrangement designed to prevent disadvantages that are likely to be suffered by, or to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by, any group of individuals when those disadvantages would be based on or related to the prohibited grounds of discrimination, by improving opportunities respecting goods, services, facilities, accommodation or employment in relation to that group.

(2) The Canadian Human Rights Commission, may

(a) make general recommendations concerning desirable objectives for special programs, plans or arrangements referred to in subsection (1); and

(b) on application, give such advice and assistance with respect to the adoption or carrying out of a special program, plan or arrangement referred to in subsection (1) as will serve to aid in the achievement of the objectives the program, plan or arrangement was designed to achieve.

(3) It is not a discriminatory practice to collect information relating to a prohibited ground of discrimination if the information is intended to be used in adopting or carrying out a special program, plan or arrangement under subsection (1).”

Concerns were raised by some members of the Committee regarding the language used in reference to the proposed Canadian Human Rights Tribunal. For example, the English version of subsection 50(1) refers to “the members or panel conducting the inquiry” while the French version refers to “le membre

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 4 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déposé le Projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquences, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 29 octobre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant et les observations suivantes:

Page 9, article 16: substituer les lignes 17 à 24 par ce qui suit:

«16. L'article 16 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

16.(1) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur un motif de distinction illicite en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement.

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut:

a) faire des recommandations d'ordre général, relatives aux objectifs souhaitables pour les programmes, biens ou arrangements visés au paragraphe (1);

b) sur demande, prêter son concours à l'adoption ou à la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).

(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption ou de la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).».

Certains membres du comité ont émis des réserves sur le langage utilisé concernant le Tribunal canadien des droits de la personne proposé dans le projet de loi S-5. Par exemple, la version anglaise de l'alinéa 50(1) indique «the member or panel conducting the inquiry» tandis que la version française utilise «le

instructeur." Despite assurances by departmental officials, the Committee urges the Minister of Justice to review the language used in Bill S-5 to ensure concurrence between the English and French versions.

A number of concerns about the operation of the Canadian Human Rights Act that were brought to the attention of this Committee were outside the scope of this particular bill. The Committee was therefore pleased to hear from the Minister of Justice that she is committed to conducting a broader review of this legislation. As we approach a new millennium and celebrate the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, it is time for a comprehensive assessment of the Act and its ability to promote and protect human rights into the next century.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chairman

membre instructeur». En dépit des assurances données par les autorités du ministère, le comité prie le ministre de la Justice de revoir le libellé du projet de loi S-5 pour assurer la concordance entre la version anglaise et la version française.

Un certain nombre de réserves à propos de l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne ont été portées à la connaissance du comité, mais elles dépassaient le champ d'application du présent projet de loi. Le comité a donc été heureux d'apprendre que la ministre de la Justice comptait conduire une étude plus large de cette loi. À l'approche d'un nouveau millénaire et à l'occasion du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il convient particulièrement d'évaluer en profondeur la Loi et sa capacité à promouvoir et à protéger les droits de la personne.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 4, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts; and to examine the regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act, met this day at 10:55 a.m.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.
[English]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I call the meeting to order.

The clerk has passed around a letter received this morning from the Canadian Bankers Association in response to Senator Gigantès' question of last night.

Senator Lewis: I move that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-5.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: As the evidence came forward from the different groups, it was obvious that there are concerns and amendments in some specific areas.

Shall clauses 1 to 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 10 carry?

Senator Jessiman: I move: that Bill S-5, in clause 10, be amended by:

(a) replacing lines 13 to 41 on page 7, with the following:

"accommodate those needs"; and

(b) renumbering subsections (8) and (9), pages 7 and 8, as (3) and (4) and any cross-references thereto accordingly.

To explain that, we look to clause 10 and deletion of the words "considering health, safety and cost." The latter part of the amended clause would read as follows:

...it must be established that accommodation of the needs of an individual or a class of individuals affected would impose undue hardship on the person who would have to accommodate those needs.

The Chairman: I should clarify for committee members that that means deleting subclauses (3), (4), (5), (6) and (7) which includes all references to the Governor in Council and the requirement that the Human Rights Commission conduct public consultations.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 4 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence, ainsi que les règlements pris en application de l'article 118 de la Loi sur les armes à feu, se réunit aujourd'hui à 10 h 55.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum. La séance est ouverte.

La greffière a distribué une lettre que nous avons reçue ce matin de l'Association des banquiers canadiens, en réponse à la question posée hier soir par le sénateur Gigantès.

Le sénateur Lewis: Je propose que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi S-5.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: Compte tenu des témoignages que nous avons reçus des différents groupes, il est clair que certaines dispositions soulèvent des préoccupations et nécessitent des amendements.

Les articles 1 à 9 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

La présidente: Adoptés.

L'article 10 est-il adopté?

Le sénateur Jessiman: Je propose que le projet de loi S-5, à l'article 10, soit modifié:

a) par substitution, aux lignes 11 à 32, page 7, de ce qui suit:

«contrainte excessive»;

b) par le changement de numéro des paragraphes (8) et (9), pages 7 et 8, à celui de (3) et (4) respectivement et le changement de présentation des renvois qui en découlent.

Cet amendement vise à éliminer les mots «en matière de coûts, de santé et de sécurité» énoncés à l'article 10. Le paragraphe modifié serait donc formulé comme suit:

... s'il est démontré que les mesures destinées à répondre aux besoins d'une personne ou d'une catégorie de personnes visées constituent, pour la personne qui doit les prendre, une contrainte excessive.

La présidente: Je tiens à préciser, pour l'information des membres du comité, que cet amendement aurait pour effet d'éliminer les paragraphes (3), (4), (5), (6) et (7), dans lesquels sont mentionnés le gouverneur en conseil et l'exigence, pour la Commission des droits de la personne, de tenir des consultations publiques.

Senator Lewis: That would all be taken out. What about the provision for regulations?

The Chairman: Regulations would be left to the tribunal.

Senator Jessiman: The courts would determine these other matters in each individual case, rather than being limited to issues of health, safety and cost.

Senator Gigantès: I have not been given any evidence, even by the banks with this answer today, that they cannot fix things with cost. Did they bribe the gentleman with the moustache to shave his moustache? No, they did not. If they had offered him \$10,000 he probably would have shaved it.

No objection has arisen that does not come under health, safety or cost. All objections could be classified under those three provision, and I do not see why those three should not remain.

Senator Jessiman: I am doing this on behalf of Senator Cogger. Unfortunately, he had to be in Montreal today. However, I understand the reasoning behind the proposed amendment.

He thinks, and I agree, that by leaving in those words, it is limiting what the courts can consider. We will cause ourselves more problems by leaving them in.

The Chairman: Is there further discussion on the amendment?

Shall clause 10, as amended, carry?

Senator Jessiman: Yea.

Some Hon. Senators: Nay.

Senator Kinsella: Madam Chairman, would you record that I have abstained? I do so because I am an *ex officio* member of the committee. My colleague Senator Carstairs is also an *ex officio* member. There is a tradition that *ex officio* members vote only when both members are present. I am a committee member; however, I abstain from the vote because of that tradition.

The Chairman: The "nays" have it. There is one abstention. The amendment is defeated.

Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 11 to 15 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 16 carry?

Senator Kinsella: I wish to move an amendment to clause 16. A copy of my amendment has been circulated to members of the committee.

Le sénateur Lewis: Tout cela serait donc éliminé. Qu'en est-il de la disposition relative à la prise de règlements?

La présidente: C'est au tribunal qu'il incomberait de prendre les règlements.

Le sénateur Jessiman: Les tribunaux rendraient des décisions cas par cas, au lieu d'être limités par les facteurs associés à la santé, à la sécurité et aux coûts.

Le sénateur Gigantès: Je n'ai reçu aucune preuve que l'on ne puisse régler la question des facteurs associés aux coûts, même dans la réponse que les banquiers nous ont envoyée aujourd'hui. Ont-ils soudoyé l'homme à la moustache pour qu'il se rase? Non. S'ils lui avaient offert 10 000 \$, il se serait sans doute débarrassé de sa moustache.

Toutes les objections soulevées ont à voir avec la santé, la sécurité ou les coûts. Toutes les objections appartiennent aux catégories de ces trois dispositions, et je ne vois pas pourquoi on ne pourrait les conserver.

Le sénateur Jessiman: Je parle au nom du sénateur Cogger. Malheureusement, il a dû se rendre à Montréal aujourd'hui. Je crois néanmoins comprendre les raisons pour lesquelles cet amendement est proposé.

Il croit, et je suis d'accord avec lui, qu'en conservant le libellé initial, les tribunaux seront limités quant aux facteurs dont ils peuvent tenir compte. Nous nous occasionnerons encore davantage de problèmes en conservant ces trois facteurs.

La présidente: Y a-t-il d'autres commentaires au sujet de l'amendement?

L'article 10, dans sa version modifiée, est-il adopté?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Des voix: Non.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, pourrait-on inscrire au compte rendu que je me suis abstenu de voter? Si je m'abstiens, c'est que je suis membre d'office du comité. Ma collègue, le sénateur Carstairs, est également membre d'office. D'après la tradition, les membres d'office ne peuvent voter que lorsqu'ils sont tous deux présents. Je suis membre du comité, mais je m'abstiens de voter pour respecter cette tradition.

La présidente: Les «non» l'emportent. Il y a une abstention. L'amendement est rejeté.

L'article 10 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté.

Les articles 11 à 15 sont-ils adoptés?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté.

L'article 16 est-il adopté?

Le sénateur Kinsella: Permettez-moi de proposer un amendement à l'article 16. Des copies de cet amendement ont été distribuées aux membres du comité.

This amendment seeks to include the prohibited grounds of discrimination that are described in section 3(1) of the act, which lists the prohibited grounds of discrimination that apply to section 16 concerning the gathering of information and special programs. This was concurred in by both the representatives of the Canadian Human Rights Commission and a number of witnesses.

I had a discussion with the minister and with her officials about it. Unfortunately, I could not be here when the minister appeared. The committee met with the permission of the Senate, while the Senate was in session regarding an important piece of legislation.

If required, I shall read the proposed amendment.

The Chairman: We all have a copy before us in both English and French. We will include it in the record as an appendix to the proceedings.

(For text of Senator Kinsella's amendment, see Appendix, p. 10«A»:1)

The Chairman: Shall clause 16, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 17 to 22 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 23 carry?

Senator Jessiman: On behalf of Senator Cogger, I move:

That Bill S-5, in clause 23, be amended, on page 11, by replacing lines 31 to 37 with the following:

“(2) Paragraphs 40(5)(a), (b) and (c) of the Act are replaced by the following:

(a) occurred in Canada and the victim of the practice was at the time of the act or omission either lawfully present in Canada or, if temporarily absent from Canada, entitled to return to Canada; or

(b) occurred outside Canada and the victim of the practice was at the time of the act or omission a Canadian citizen or an individual lawfully admitted to Canada for permanent residence.”

The Chairman: We are looking this up in the act now rather than in the bill. In effect, this would remove clause (b) in the act, which means that it removes the concept of victimless crime.

Is there any discussion?

Senator Gigantès: I am opposed to it, Madam Chairman. When we were discussing this issue before, we said that in times of downsizing, and so on, there may be someone who feels discriminated against but is afraid that by protesting openly he may be the target of the downsizing rather than someone else.

Cet amendement vise à ajouter à l'article les motifs de discrimination qui se trouvent au paragraphe 3(1) de la loi. On trouve dans ce paragraphe la liste de motifs de discrimination qui s'applique à l'article 16, au sujet de la collecte de renseignements et des programmes spéciaux. Un certain nombre de témoins et les représentants de la Commission canadienne des droits de la personne s'entendaient à ce sujet.

J'en ai parlé avec la ministre et avec ses fonctionnaires. Malheureusement, je n'étais pas présent lorsque la ministre est venue témoigner. Le comité s'est réuni avec la permission du Sénat, pendant que le Sénat siégeait pour étudier une importante mesure législative.

Si vous le souhaitez, je pourrai vous lire l'amendement proposé.

La présidente: Nous en avons tous un exemplaire, dans les deux langues officielles. Nous l'ajouterons au compte rendu, en annexe.

(Amendement proposé par le sénateur Kinsella, voir annexe, p. 10«A»:2)

La présidente: L'article 16, dans sa version modifiée, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Les articles 17 à 22 sont-ils adoptés?

Des voix: Adoptés.

La présidente: L'article 23 est-il adopté?

Le sénateur Jessiman: Au nom du sénateur Cogger, je propose:

Que le projet de loi S-5, à l'article 23, soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 32, page 11, de ce qui suit:

«(2) les alinéas 40(5)a), b) et c) de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

a) a eu lieu au Canada alors que la victime y était légalement présente ou qu'elle avait le droit d'y revenir,

b) a eu lieu à l'étranger alors que la victime était un citoyen canadien ou qu'elle avait été légalement admise au Canada à titre de résident permanent».

La présidente: Lisons ce qu'il en est dans la loi, plutôt que dans le projet de loi. En fait, cet amendement éliminerait l'alinéa b) de la loi, ce qui aurait pour effet d'abolir le concept de délit sans victime.

Y a-t-il des commentaires?

Le sénateur Gigantès: Je m'oppose à cet amendement, madame la présidente. Lorsque nous avons discuté de cette question précédemment, nous avons dit qu'en période de réduction des effectifs, par exemple, certaines personnes qui estiment être victimes de discrimination pourraient craindre qu'en protestant ouvertement le couperet tombe sur elles plutôt que sur quelqu'un d'autre.

Senator Jessiman: I can only speak as the witnesses yesterday spoke. There is similar legislation in other jurisdictions, and the banks have had tremendous problems working with the Human Rights Commission. They gave us examples of cases which happened nine years ago, and five of the nine cases they mentioned had still not been settled. For those cases that have been settled, workers do not know whether or not they will work. This amendment is here for your consideration.

Senator Lewis: The amendment seems to make another amendment to the act. Are we not just dealing with the bill?

The Chairman: Are you contending that this goes outside the scope of the bill into the act itself, Senator Lewis?

Senator Lewis: Yes. I am against the amendment, at any rate.

The Chairman: I suspect that you are right in that it does go outside the scope of the bill itself. It is probably not in order, but I will call for a vote on the amendment.

Shall the amendment carry?

Senator Jessiman: Before you do that, Madam Chairman, I have been told that this amendment was referred to legislative counsel who feels that it is a proper amendment to be considered.

The Chairman: In that case, I withdraw my earlier remarks.

Senator Gigantès: Yes, but legislative counsel have been known to be wrong.

The Chairman: Is there any further discussion on this amendment? If not, shall this amendment carry?

Some Hon. Senators: Nay.

Senator Kinsella: I abstain.

The Chairman: There is one abstention. The motion is negatived.

Shall clause 23 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 24 to 51 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill, as amended, carry?

Senator Gigantès: Before we do that, at a previous meeting we saw that in certain parts of the bill the French text and the English text did not completely concur. Have those terms been fixed?

Le sénateur Jessiman: Je ne puis que reprendre les propos de nos témoins d'hier. Il existe une loi semblable dans d'autres pays, et les banques ont eu d'énormes difficultés à traiter avec la Commission des droits de la personne. Les banquiers ont mentionné certains cas qui se sont produits il y a neuf ans; ils ont dit que dans cinq des neuf cas, il n'y a pas encore eu de règlement. Quant aux cas qui ont été réglés, les employés ne savent pas encore s'ils travailleront. Je sou mets cet amendement pour que vous l'examiniez.

Le sénateur Lewis: Il semble qu'il s'agisse là d'un autre amendement à la loi. Notre étude doit-elle se limiter au projet de loi?

La présidente: Vous prétendez que cet amendement dépasse la portée du projet de loi et s'applique à la loi elle-même, sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Oui. De toute façon, je m'oppose à cet amendement.

La présidente: Je crois que vous avez raison et que l'amendement dépasse la portée du projet de loi. Il n'est sans doute pas recevable, mais je le mettrai quand même aux voix.

L'amendement est-il adopté?

Le sénateur Jessiman: Auparavant, madame la présidente, je tiens à mentionner que, d'après ce qu'on m'a dit, cet amendement a été communiqué à un conseiller juridique et que d'après ce dernier, l'amendement serait recevable.

La présidente: Dans ce cas, ne tenez pas compte de ce que je viens de dire.

Le sénateur Gigantès: Oui, mais on sait que les conseillers juridiques peuvent aussi se tromper.

La présidente: Y a-t-il d'autres commentaires au sujet de cet amendement? Sinon, l'amendement est-il adopté?

Des voix: Non.

Le sénateur Kinsella: Je m'abstiens de voter.

La présidente: Il y a une abstention. L'amendement est rejeté.

L'article 23 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Les articles 24 à 51 sont-ils adoptés?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le préambule est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le projet de loi, dans sa version modifiée, est-il adopté?

Le sénateur Gigantès: Avant d'aller plus loin, lors d'une réunion antérieure, nous avons constaté qu'il y avait un manque de concordance entre les versions française et anglaise de certaines dispositions du projet de loi. Cette question a-t-elle été réglée?

The Chairman: We received a letter of explanation from the department because we specifically asked about that. I believe that everyone received a copy of it. It states that although the translation is not precise word for word, it still has the same meaning in French as it does in English.

Senator Gigantès: How about the term "membre instructeur", which does not exist in the English version?

The Chairman: This was dealt with in the letter. Perhaps we could get a copy of this letter to Senator Gigantès.

Senator Gigantès: I still do not like that term because it has reflections of the French judicial system. I suspect that it is some lawyer who was trained in France who did the French drafting.

The Chairman: I should point out that this has been brought to the attention of the officials in the department. Since this bill is now starting in the Senate and will then go to the House of Commons, I intend to pass on to the House of Commons this concern about the translation. There will be another chance to have it looked at in the other place.

Senator Gigantès: Look at the garbage we get from the House of Commons.

The Chairman: I have no comment on that.

Senator Gigantès: This is where these things happen. I would suggest that they translate "member or panel conducting the inquiry" word for word instead of using "le membre instructeur". It says here "instructeur", one member. It is not the same. It does not have the same meaning.

The Chairman: Rather than sitting here at the last moment doing an on-the-spot translation of a bill, perhaps, Senator Gigantès, you might want to discuss this at third reading in the chamber.

Senator Gigantès: And propose an amendment?

The Chairman: If you so desire.

Senator Beaudoin: Is there anyone here from the Department of Justice?

The Chairman: Yes, there is. Would someone come forward and defend this wording?

Senator Beaudoin: They should have their day in court to defend their translation. After that, we will pass judgment.

The Chairman: Stephen Sharzer will join us at the table and help us with this problem.

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: We did consult with the drafter on this. He feels very strongly about his opinion. He has used different terminology which reflects the same concept. At the beginning, instead of designating a member or a panel, he is designating a "membre instructeur". On page 18 of the bill, dealing with proposed new section 49(2) of the act, he has done something which is a little different from the English. He refers to designating three members, and then says that the provisions which follow, that is, sections 50 to 58, apply to these three members as well. So, even if you use the singular "membre

La présidente: Nous avons reçu une lettre d'explication du ministère, puisque nous avons expressément posé la question. Vous avez tous reçu copie de cette lettre, je crois. On y dit que même s'il ne s'agit pas d'une traduction mot à mot, le sens est le même en français qu'en anglais.

Le sénateur Gigantès: Mais qu'en est-il du terme «membre instructeur», qui n'existe pas dans la version anglaise?

La présidente: Tout cela se trouve dans la lettre. On pourrait peut-être remettre une copie de cette lettre au sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Néanmoins, je n'aime pas ce terme, puisqu'il reprend un élément du système judiciaire français. Je soupçonne le rédacteur de la version française d'avoir été formé en France.

La présidente: Je tiens à souligner que cette question a été portée à l'attention des fonctionnaires du ministère. Puisque le cheminement de ce projet de loi commence au Sénat pour se poursuivre ensuite à la Chambre des communes, j'ai l'intention de communiquer à la Chambre des communes notre préoccupation quant à la traduction. Cette question pourra être étudiée de nouveau à un autre endroit.

Le sénateur Gigantès: Quand on voit ce qui nous arrive de la Chambre des communes...

La présidente: Sans commentaire.

Le sénateur Gigantès: C'est là que ces problèmes se produisent. Je propose que le segment «member or panel conducting the inquiry» soit traduit littéralement plutôt que par l'expression «le membre instructeur». Dans ce cas, l'instructeur n'est qu'un des membres. Le sens est différent.

La présidente: Plutôt que de faire ici une traduction de dernière minute du projet de loi, sénateur Gigantès, il vaudrait peut-être mieux que vous en discutiez lors de la troisième lecture en chambre.

Le sénateur Gigantès: Et que je propose un amendement?

La présidente: Si vous le souhaitez.

Le sénateur Beaudoin: Y a-t-il quelqu'un du ministère de la Justice dans la salle?

La présidente: Oui. Pourriez-vous venir à la table et défendre le libellé proposé?

Le sénateur Beaudoin: Qu'ils viennent défendre leur traduction, ensuite, nous rendrons notre décision.

La présidente: Stephen Sharzer se joindra à nous pour nous aider à régler ce problème.

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Nous avons consulté le rédacteur à ce sujet. Il est fermement convaincu d'avoir raison. Il a utilisé une terminologie différente qui reprend le même concept. Au début, au lieu de nommer un membre ou un comité, il nomme un «membre instructeur». À la page 18 du projet de loi, à laquelle se trouve le nouveau paragraphe 49(2) de la loi, il propose une version française légèrement différente de la version anglaise. Il dit que trois membres sont désignés et ajoute que les dispositions suivantes, c'est-à-dire les articles 50 à 58, s'appliquent également à ces trois membres. Par conséquent, même si l'utilisation

instructeur” later on in the French, this provision makes it clear that the reference really is to one or three members. It is a different technique; it is not literally the same.

Senator Beaudoin: If we were to use the French text, it would be much easier.

[Translation]

No, but we are talking about a French version.

Senator Gigantès: Instead of saying “membre instructeur”, why can't we say “membre qui préside”?

Senator Beaudoin: “... désigner un membre pour instruire la plainte...”, and then you say: “... désigner un membre pour instruire la plainte...”. What paragraph are you referring to?

[English]

Mr. Sharzer: That is subsection (1) of proposed section 49. Subsection (2) states:

...désigner trois membres, auxquels dès lors les articles 50 à 58 s'appliquent.

That is where he has adopted the different technique. I think you are right that it would probably be more convenient in the English to use that style, but the effect is exactly the same whether it is in English or in French.

Our drafters are very insistent on not translating literally. They both listen to the concept and each writes at the same time.

Senator Beaudoin: I have no problem with that. It is not a question of translating every word; it is to translate the idea in both French and English. That is the way to draft a bilingual statute.

I have no problem with that. However, it is plural in 49(2) and singular in 49(1). Is “le membre instructeur” the president, the Chair, or what?

Mr. Sharzer: In English, proposed section 49(2) refers to there being a panel of three members. This is the particular provision which says that instead of having one person inquiring into a complaint, you may have three. Proposed section 49(2), in English, says “panel of three members”. The French simply says “three members”.

Senator Gigantès: I have no objection to that. It is “membre instructeur” which troubles me.

Mr. Sharzer: That is a separate question.

The Chairman: I have some problems with this. Once we start changing from singular to plural in one section, we have to do it all the way through the bill. I prefer not to do this off the top of our heads in a situation like this. This is something that should be looked into. It may well be that the committee will later instruct me to add this as a substantive matter when I am reporting the bill in the Senate as an instruction, if we can, to the House of Commons and the department to look again at the translation.

«membre instructeur» se trouve plus loin au singulier dans la version française, cette disposition indique clairement qu'il s'agit d'un ou de trois membres. La technique est différente, le libellé ne reprend pas littéralement ce qui se trouve dans l'autre version.

Le sénateur Beaudoin: Ce serait beaucoup plus facile si nous nous reportions à la version française du texte.

[Français]

Non, mais on parle d'une version française.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi ne pas dire, au lieu du «membre instructeur», le membre qui préside?

Le sénateur Beaudoin: «...désigner un membre pour instruire la plainte...», et après cela vous dites: «...désigner un membre pour instruire la plainte...». C'est correct. À quel paragraphe réferez-vous?

[Traduction]

M. Sharzer: Il s'agit du paragraphe (1) de l'article 49 proposé. Au paragraphe (2), on peut lire:

... désigner trois membres, auxquels dès lors les articles 50 à 58 s'appliquent.

C'est là qu'il a procédé différemment. Vous avez raison lorsque vous dites qu'il serait peut-être plus facile d'utiliser le même style dans la version anglaise, mais l'effet est le même dans l'une ou l'autre version.

Nos rédacteurs insistent pour ne pas faire de la traduction littérale. Ils étudient tous les deux le concept et rédigent le texte simultanément.

Le sénateur Beaudoin: Bon, d'accord. Il ne s'agit pas de traduire mot à mot, mais plutôt de traduire l'idée dans les deux langues. C'est de cette façon que sont rédigées les lois bilingues.

Cela ne pose pas de problème. Toutefois, on utilise le pluriel au paragraphe 49(2) et le singulier au paragraphe 49(1). Ce «membre instructeur» est-il le président du comité, par exemple?

M. Sharzer: En anglais, on dit au paragraphe (2) de l'article 49 proposé qu'il y a un comité composé de trois membres. Ce qu'on dit dans cette disposition, c'est que trois personnes peuvent instruire la plainte, plutôt qu'une. On dit dans la version anglaise de ce paragraphe, en anglais, «panel of three members». Dans la version française, on dit simplement «trois membres».

Le sénateur Gigantès: Je ne m'y oppose pas. Ce qui me dérange, c'est cette expression de «membre instructeur».

M. Sharzer: C'est une toute autre question.

La présidente: Il faut faire attention. Si l'on passe du singulier au pluriel dans un article, il faudra apporter des modifications semblables dans tout le projet de loi. Il faut éviter d'improviser dans un tel cas. La question devrait être étudiée. Le comité me donnera peut-être instruction d'ajouter cette question dans le rapport que je présenterai au Sénat afin que nous demandions, si nous pouvons, à la Chambre des communes et au ministère de revoir la traduction.

Senator Gigantès: Senator Beaudoin and I could provide an appropriate alternative to "membre instructeur" with no problem. Here we have someone from the Department of Justice telling us legislators that he or she insists. It is we who insist, not the officials.

Senator Beaudoin: To be practical, I would be inclined to leave it as it is. After all, both versions are official. If there is a problem in court, the judge will decide. If the idea is not adequately translated, they will come back before this committee. This is not the first time we have a problem on French and English.

Senator Gigantès: That is precisely my point. We should not have those problems.

Senator Beaudoin: I do not think we live in a perfect world.

Senator Gigantès: Expensive time of the tribunal should not be spent because a particular drafter insists, as we are told, on his or her version.

Mr. Sharzer: I would not insist on anything. If the committee believes that there is better language, we are pleased, either at this or another stage, to assist in finding that language. I had simply hoped to clarify the intent.

The Chairman: I must say that I would prefer to take it up at another stage.

[Translation]

Senator Losier-Cool: My question is the same as when we discussed this in committee. I am talking about section 50(1), which refers to "the member or panel conducting the inquiry." Can there be more than one person here? If that derives from section 49, we can conclude that there can be.

[English]

Mr. Sharzer: Based on the proposed new section 49(2), yes, it would be the plural as well. That is the way it was designed.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Is this how you translate "panel"?

[English]

Mr. Sharzer: That is correct.

Senator Gigantès: You express in French "the collective panel" into the singular member.

Mr. Sharzer: That was the preference of the drafter in this case.

Senator Kinsella: On a question of parliamentary practice, on every bill that comes before Parliament this issue can be raised. Is there not a practice, if indeed not a procedure or mechanism, whereby the clerks examine bills to ensure that the English and the French correspond?

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: No.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin et moi pourrions fournir sans difficulté une solution de rechange à cette expression de «membre instructeur». Un fonctionnaire du ministère de la Justice vient nous dire à nous, législateurs, qu'il insiste pour conserver cette expression. C'est à nous d'insister, pas aux fonctionnaires.

Le sénateur Beaudoin: Du point de vue pratique, je serais enclin à laisser les choses telles quelles. Après tout, les deux versions ont officiellement force de loi. S'il y a un problème devant les tribunaux, les juges trancheront. Si l'idée n'est pas suffisamment bien expliquée, ils renverront la question devant notre comité. Ce n'est pas la première fois qu'il y a des problèmes de concordance entre le français et l'anglais.

Le sénateur Gigantès: C'est exactement ce que je dis. Nous ne devrions pas avoir de tels problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Rien n'est parfait.

Le sénateur Gigantès: Le recours aux tribunaux coûte cher et il ne faudrait pas l'utiliser à consacrer du temps à de telles questions parce que le rédacteur insiste, me dit-on, pour conserver sa version.

M. Sharzer: Je n'insiste sur rien. Si le comité estime qu'il existe de meilleurs termes, nous serons heureux, à cette étape-ci ou plus tard, d'aider à trouver ces termes. J'espérais simplement préciser les pensées derrière tout cela.

La présidente: Je dois avouer que je préférerais que cela se fasse à une autre étape.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Ma question est la même que lorsque nous en avons parlé au comité, il s'agit de l'article 50(1), qui réfère au «membre instructeur». Est-ce qu'il peut y avoir plus qu'un «membre instructeur»? Si cela découle de l'article 49, on peut conclure que oui.

[Traduction]

M. Sharzer: D'après le nouveau paragraphe 49(2) proposé, oui, ce serait également au pluriel. C'est ainsi que cela a été conçu.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Et c'est ainsi que l'on traduit «panel»?

[Traduction]

M. Sharzer: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Lorsqu'on parle de «collective panel», vous traduisez en français par membre au singulier.

M. Sharzer: C'est ce qu'a préféré le rédacteur dans ce cas-ci.

Le sénateur Kinsella: Du point de vue de la procédure parlementaire, cette question pourrait être soulevée à chaque fois qu'un projet de loi est présenté au Parlement. Existe-t-il une méthode, sinon un processus ou un mécanisme, qui permette aux greffiers d'examiner les projets de loi de manière à confirmer qu'il y a concordance entre les versions anglaise et française?

Mme Heather Lank, greffière du comité: Non.

The Chairman: We do not do that in the Senate.

When I report the bill in the chamber I would like to include our concern about the translation of "membre instructeur".

If that is agreeable to the committee, perhaps we have discussed it enough.

Shall I report the bill as amended to the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Gigantès: On division.

The Chairman: A number of concerns about the operation of the Canadian Human Rights Act were brought to the attention of this committee. Those concerns were outside the scope of this particular bill.

The committee was therefore pleased to hear from the Minister of Justice last night that she has committed to conducting a broader review of this legislation. As we approach a new millennium and celebrate the fiftieth anniversary of the Universal Declaration on Human Rights, it is time for a comprehensive assessment of the act and its ability to promote and protect human rights into the next century.

This is the statement that I intend to read when I report the bill. With your concurrence, I will also raise our concerns about the French drafting, if that is the will of the committee. If your prefer, I will put that right into the report itself. Is there agreement in that regard? There were other things that were brought up.

Senator Gigantès: Madam Chairman, on the English version, we have "the member or panel" shall inquire into the complaint. On the French side, we have "le membre instructeur." Does that mean that two members of a panel may disagree with "le membre instructeur?" This is not just a frivolous question.

The Chairman: No. You are quite right.

Senator Gigantès: Is it the panel or is it the person who conducts the inquiry who has the discretion? In the French version, it appears that it is one person. In the English version, it appears that it is all three.

The Chairman: The bill has been passed. We are through our clause-by-clause consideration of it. I need some feedback from the committee as to precisely what I should say in my report about this bill. I have mentioned the one thing that I would like to say, with your agreement, and I would also like to add our concerns about the drafting of the particular term "membre instructeur" wherever it appears in the bill, if the committee so agrees.

Senator Gigantès: On this point, could you say that an official of the Department of Justice said that the singular term "membre instructeur" could mean a panel of three? That is disputable.

La présidente: Nous ne le faisons pas au Sénat.

Lorsque je ferai rapport du projet de loi en chambre, je souhaite mentionner également notre préoccupation quant à cette traduction de «membre instructeur».

Si vous êtes d'accord, nous en avons peut-être discuté suffisamment.

Puis-je faire rapport du projet de loi, dans sa version modifiée, au Sénat?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Gigantès: Avec dissidence.

La présidente: On a porté à l'attention de notre comité un certain nombre de préoccupations quant à l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ces préoccupations dépassaient la portée de ce projet de loi.

Le comité a été heureux d'entendre la ministre de la Justice déclarer, hier soir, qu'elle s'est engagée à diriger un examen plus général de cette loi. À l'approche du nouveau millénaire et de la célébration du 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est temps que soit fait un examen complet de la loi et que soit vérifiée sa capacité de promouvoir et de protéger les droits de la personne pour le siècle à venir.

C'est là la déclaration que j'ai l'intention de lire lorsque je ferai rapport du projet de loi. Si vous êtes d'accord je mentionnerai également nos préoccupations quant à la rédaction de la version française, si c'est ce que vous souhaitez. Si vous préférez, je peux également le mentionner dans le rapport lui-même. Êtes-vous d'accord à ce sujet? D'autres questions ont été soulevées.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, on dit dans la version anglaise que le membre ou le comité instruit la plainte. Dans la version française, c'est «le membre instructeur» qui s'en charge. Peut-on en déduire que deux membres d'un comité peuvent être en désaccord avec «le membre instructeur»? Ce n'est pas simplement une question frivole.

La présidente: Non, vous avez raison.

Le sénateur Gigantès: Qui a le pouvoir discrétionnaire, le comité ou la personne qui mène l'instruction? Dans la version française, il semble que ce pouvoir n'appartient qu'à une seule personne. Dans la version anglaise, il appartiendrait à tous les trois.

La présidente: Le projet de loi a été adopté. Nous avons terminé notre examen article par article. J'ai besoin que le comité me dise ce que je devrais inclure dans mon rapport sur ce projet de loi. J'ai déjà mentionné l'une des choses que j'aimerais dire, si vous êtes d'accord, et j'aimerais ajouter nos préoccupations quant à la rédaction, dans le cas de ce terme «membre instructeur», là où il se trouve dans le projet de loi, si vous êtes d'accord.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas, pourriez-vous indiquer que, d'après un fonctionnaire du ministère de la Justice, le terme de «membre instructeur» au singulier pourrait s'appliquer à un comité de trois personnes? C'est contestable.

The Chairman: I do not know if I will lay all this on Mr. Sharzer's shoulders, but I can say that we have concerns as to whether the single term also covers the plural. Are we agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Doyle: On that particular subject, if you will raise the question of the French translation, you might also consider that we spent more time arguing over the use of English and the definitions of words, in particular the word "reasonable." The people who draft regulations and who either approve or disapprove of the word "reasonable" might favour us with the information about which dictionary they are using, because "reasonable" is and has been for a long while a word comfortably used in our language. It seems now it is out of favour.

I think that is wrong and the drafters of the legislation should be made aware that their choice of words can sometimes lead us to longer than necessary arguments.

The Chairman: They lead us into "unreasonable" arguments.

We will not be meeting again before I report this bill. I would ask the committee to give me authority to decide how to make this report to the chamber. I intend to cover how we dealt with clause-by-clause passage of this bill, our discussion about the operation of the Canadian Human Rights Act and the French drafting, as Senator Gigantès mentioned, and the use of the word "reasonable," as mentioned by Senator Doyle.

Senator Lewis: I would so move, Madam Chairman.

Senator Gigantès: I would like to say that we are inverting our role vis-à-vis the House of Commons. Usually, the House of Commons passes bills which raise concerns about language, definition, et cetera. We, in the Senate, who are supposed to indulge in sober, second thought, are the ones who nit-pick and ensure that the language is better. Now we will pass a bill over which we have concerns regarding language — about an important word such as "reasonable," important in the minds of many witnesses — and we will ask the House of Commons to do the work we normally do.

The Chairman: That is a very valid point.

Senator Lewis: I have one other point. I hope you will not use the word "translation."

The Chairman: No, you are quite right. It is not a translation. It is a separate drafting process.

Senator Gigantès: It is the French draft.

The Chairman: I should point out, too, that the word "reasonable" was not in the bill. It was recommended that it should be in the bill.

La présidente: Je ne voudrais pas imposer ce fardeau à M. Sharzer, mais je pourrais dire que nous nous inquiétons de savoir si le terme singulier s'applique également au pluriel. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Doyle: À ce propos, si vous mentionnez la question de la traduction française, nous pourrions peut-être également envisager de discuter de l'utilisation et la définition, en anglais, du terme «raisonnable». Les gens qui rédigent les règlements et qui approuvent ou rejettent ce terme pourraient peut-être nous dire sur quel dictionnaire ils se fondent, puisque ce terme de «raisonnable» est utilisé depuis longtemps sans problème dans notre langue. Il semble maintenant être en disgrâce.

À mon avis, on a tort d'agir ainsi et il faudrait faire savoir aux rédacteurs législatifs que leurs choix de termes peuvent parfois nous entraîner dans des discussions plus longues que ce n'est nécessaire.

La présidente: Cela entraîne des discussions «déraisonnables».

Nous ne tiendrons pas d'autres réunions avant que je fasse rapport de ce projet de loi. Je demande donc au comité de m'autoriser à décider comment je présenterai ce rapport à la Chambre. J'ai l'intention d'inclure dans ce rapport comment nous avons adopté le projet de loi article par article, ce dont nous avons discuté quant à l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, notre préoccupation quant à la rédaction de la version française, comme l'a mentionné le sénateur Gigantès, et à l'utilisation du terme «raisonnable», comme l'a mentionné le sénateur Doyle.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je propose, madame la présidente.

Le sénateur Gigantès: Notre rôle est inversé, par rapport à la Chambre des communes. D'habitude, la Chambre des communes adopte des projets de loi qui posent des problèmes de formulation, de définition, et cetera. Ce sont les sénateurs qui sont chargés de passer les mesures au peigne fin et d'en améliorer le libellé, dans le cadre de ce second regard qui est censé être notre rôle. Voilà maintenant que nous adopterons un projet de loi dont le libellé nous pose des difficultés — pour un mot aussi important que «raisonnable», un mot important pour bien des témoins — nous demanderons à la Chambre des communes de faire le travail dont nous nous chargeons normalement.

La présidente: C'est un argument très valable.

Le sénateur Lewis: Autre chose. J'espère que vous n'utiliserez pas le mot «traduction».

La présidente: Non, vous avez raison. Ce n'est pas une traduction, mais plutôt la rédaction d'une version distincte.

Le sénateur Gigantès: Il s'agit de la version rédigée en français.

La présidente: Je me dois également de faire remarquer que le mot «raisonnable» ne se trouvait pas dans le projet de loi. On a recommandé qu'il y soit inclus.

Senator Gigantès: I object because "undue" is stronger than "reasonable" in clause 10. "Undue" is sufficient there.

The Chairman: It is not in the bill. Therefore, at this point I would prefer not to talk about "reasonable." We will talk about the French drafting and about our concerns with the operation of the Canadian Human Rights Act. With your permission, we will leave it at that.

We will proceed now to the second part of our agenda, which is examination of the regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act. We have witnesses from the Department of Justice. Please proceed.

Mr. Gordon Parry, Director, Policy and Programs, Canadian Firearms Centre, Department of Justice: Honourable senators, we are pleased to be here today to speak to the final package of key regulations required for initial implementation of the Firearms Act, comprising six sets of different regulations. They deal with registration certificates; import and export by individuals; shooting clubs and ranges; gun shows; special authority to possess in certain situations; and public agents.

These are the last set of regulations under the Firearms Act that we will be presenting prior to implementation.

[Translation]

As you are aware, the minister tabled an initial package of 11 sets of regulations in late November of last year. Those regulations dealt with a wide range of issues, including: licensing; storage, display and transportation requirements; Aboriginal adaptations; and fees. In addition to the new regulations which have been tabled, certain significant additions to four of those earlier sets of regulations have also been tabled as part of the current package.

The Firearms Act and all the supporting in regulations will come into force on October 1, 1998. The new Canadian firearms registration system will be tested and certain advance work such as the loading of business inventories will be done between June of next year and October 1, the reference date for coming into force.

[English]

I should like to turn now to the response to this committee's report on the regulations which were presented to you in 1996.

This committee held hearings on the first package of regulations and rendered a report in February of this year. A formal response to that report was requested in October, and Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister of Criminal Law and Community Justice at the Department of Justice and the project leader for the firearms program, replied by letter on November 10. In his letter, Mr. Mosley, addressed the impact of

Le sénateur Gigantès: Je m'y oppose, puisque le mot «excessif» a un sens plus fort que le mot «raisonnable» à l'article 10. Le mot «excessif» est bien suffisant.

La présidente: Cela ne se trouve pas dans le projet de loi. Par conséquent, je préférerais m'abstenir pour l'instant de mentionner ce problème que pose le mot «raisonnable». Nous parlerons de la rédaction de la version française et de nos préoccupations quant à l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Si vous me le permettez, nous nous en tiendrons à cela.

Passons maintenant à la deuxième partie de notre ordre du jour, c'est-à-dire à l'étude des règlements pris conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu. Nous accueillons des témoins du ministère de la Justice. Allez-y.

M. Gordon Parry, directeur, Politiques et programmes, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, nous sommes heureux de venir vous rencontrer aujourd'hui pour discuter des derniers règlements clés nécessaires à l'application initiale de la Loi sur les armes à feu. Il s'agit de six groupes de règlements différents. Ces règlements portent sur les certificats d'enregistrement, l'importation et l'exportation d'armes par des particuliers, les clubs de tir et les champs de tir, les expositions d'armes à feu, la possession autorisée dans des cas particuliers et les agents publics.

Il s'agit du dernier groupe de règlements afférents à la Loi sur les armes à feu que nous présenterons avant l'application de cette loi.

[Français]

Comme vous le savez, le ministre a déjà déposé une première série de 11 règlements l'année dernière à la fin du mois de novembre. Ces règlements traitaient de questions fort diverses, dont les permis pour les armes à feu, leur entreposage, les conditions applicables eu égard à leur exposition, à leur transport et au droit de les porter, celles de leur cession, des adaptations dont pourront profiter les autochtones et les droits réglementaires à verser. En plus des nouveaux règlements, certains ajouts importants à quatre de ces règlements précédents sont également déposés dans le cadre de la présente série.

La Loi sur les armes à feu et l'ensemble de la réglementation qui la soutient entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1998. Le nouveau système canadien d'enregistrement des armes à feu sera testé et il sera précédé de certains travaux préparatoires, comme le chargement informatique des stocks des entreprises entre juin, l'année prochaine, et le 1^{er} octobre, la date de référence de l'entrée en vigueur.

[Traduction]

Passons maintenant à la réaction de la part de votre comité sur les règlements qui vous ont été présentés en 1996.

Votre comité a tenu des audiences sur le premier groupe de règlements et présenté un rapport en février dernier. Une réponse officielle à ce rapport devait être présentée au mois d'octobre. M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint des Politiques pénales et de la Justice communautaire au ministère de la Justice et directeur de projet du programme des armes à feu, a fourni cette réponse dans sa lettre du 10 novembre. M. Mosley y traitait des

the recommendations made by the committee in its report. We would be pleased to answer any questions that honourable senators may have in regard to the committee's report or the response, but I should like to make brief reference to two issues dealt with in that report.

A number of the committee's recommendations dealt with the application of the new firearms control program to aboriginal peoples. Officials of the Department of Justice have been consulting with aboriginal people on a national, regional and local basis for the past two years, and since February of this year we have met again with a number of aboriginal organizations concerning the implementation of the firearms legislation, for example, the James Bay Cree, the Council of Yukon First Nations, the Makivik regional government, the Confederacy of Treaty No. 6, the Métis Settlements General Council; the Assembly of First Nations, the Inuit Tapirisat of Canada and the Mohawks.

[Translation]

We have also been taking concrete steps to address the particular needs of Aboriginal people, such as translating the Canadian Firearms Safety Course into at least two Aboriginal languages, Inuktitut and Oji-Cree. We have also been working with our provincial partners to develop approaches to ensure that the Firearms Program is implemented in Aboriginal communities in a manner that is sensitive to their culture, traditions and particular circumstances, including mechanisms to involve them in the administration of the legislation.

[English]

The committee also recommended that the department consult further with the members of the theatrical, film and television industry in regard to their concerns about the impact of the legislation on them. Further consultations were planned and have been held. One of the new sets of regulations before you now is the product of that ongoing process. The Special Authority to Possess Regulations focuses on the particular needs of that industry in regard to the manufacture and lending of replica firearms. Fees have also been adjusted to respond to the concerns of that industry, and the new fee categories applicable to the various movie and theatrical supply activities are set out in the schedule to the Fees Regulations, which is part of the package that you have before you today.

I should like to turn now to the new regulations, the 1997 regulations. The six new sets of regulations comprise a smaller package than was presented to you last year but they deal with a number of key issues, including registration. I will summarize briefly the highlights of these regulations.

The Registration Certificates Regulations provide for some of the supporting detail concerning how firearms will be registered. The information which owners will have to provide in order to

effets qu'auraient les recommandations faites par le comité dans son rapport. Nous serons heureux de répondre aux questions des honorables sénateurs, tant sur le rapport du comité que sur la réponse, mais permettez-moi d'abord de mentionner brièvement deux questions abordées dans ce rapport.

Parmi les recommandations du comité, un certain nombre portaient sur la mise en oeuvre du nouveau programme de contrôle des armes à feu chez les autochtones. Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont tenu des consultations nationales, régionales et locales auprès des autochtones, au cours des deux dernières années. Depuis le mois de février dernier, nous avons rencontré de nouveau un certain nombre d'organismes autochtones au sujet de la mise en oeuvre de la Loi sur les armes à feu, notamment les Cris de la Baie James, le Conseil des Premières nations du Yukon, le gouvernement régional Makivik, la Confédération des nations assujetties au traité n° 6, le Métis Settlements General Council, l'Assemblée des Premières nations, Inuit Tapirisat du Canada et les Mohawk.

[Français]

Nous avons concrétisé des démarches pour régler les besoins particuliers des collectivités autochtones, tel que d'offrir une traduction du cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu dans au moins deux langues autochtones, l'inuktitut et l'oji-Cree. Nous avons élaboré, en collaboration avec nos partenaires provinciaux, une approche pour s'assurer que la Loi sur les armes à feu soit mise en oeuvre dans les communautés autochtones de façon à respecter leur culture, leurs traditions et leur situation particulière. Nous avons également établi des mécanismes pour assurer la participation des communautés autochtones dans l'administration de la loi.

[Traduction]

Le comité a également recommandé que le ministère tienne d'autres consultations auprès des représentants du secteur du théâtre, du cinéma et de la télévision afin de connaître leurs préoccupations quant aux effets de la loi sur leur secteur. Ces consultations ont été planifiées et tenues. L'un des nouveaux règlements qui vous sont maintenant présentés est issu de ces discussions. Le Règlement sur la possession autorisée dans des cas particuliers tient surtout compte des besoins particuliers de cette industrie quant à la fabrication et au prêt de répliques d'armes à feu. Les droits ont également été adaptés en réponse aux préoccupations de cette industrie, et le nouveau barème applicable aux diverses activités d'approvisionnement de l'industrie du cinéma et du théâtre se trouve en annexe du Règlement sur les droits, qui fait partie de l'ensemble de règlements dont vous êtes actuellement saisis.

J'aimerais maintenant passer aux nouveaux règlements, les règlements de 1997. Ce nouvel ensemble de six règlements est moins volumineux que celui qui vous avait été présenté l'année dernière, mais il porte sur diverses questions importantes, y compris l'enregistrement. Je résumerai brièvement les points saillants de ces règlements.

Le Règlement sur les certificats d'enregistrement d'armes à feu renferme des détails supplémentaires concernant les modalités d'enregistrement des armes à feu. Les renseignements que devront

register their firearms will be dealt with in the form proscribed by the minister. I have a preliminary draft copy of that form for the registration of long guns and two samples of stickers which we are considering to identify individual firearms. These have been distributed to members of the committee and we would be happy to discuss them with you.

The primary focus of the regulations is on those firearms which do not bear a serial number that distinguishes them from other firearms, which we estimate to be a maximum of 15 per cent of long guns possessed on commencement day, October 1, 1998.

The registration of long guns by individuals will involve a mail-in process. The additions to the Transfer Conditions Regulations, which are part of the package before you, will require that the registration information be verified, but only upon the first transfer occurring after the phase-in of registration is complete on January 1, 2003.

Concerns have been expressed that business inventories and new imports should be confirmed at the point of registration so that the registration information on new firearms entering the market is already verified, and a proposal has been made that appropriate requirements to deal with this be added to the Registration Certificates Regulations.

[Translation]

The Importation and Exportation Regulations applicable to individuals will not come into effect until January 1, 2001, which is when the provisions of the Firearms Act which they support will be brought into force. Between October 1998 and 2001, Canadian firearms owners will have an opportunity to obtain their licences and have their firearms registered. Streamlined border processes will be developed for implementation in 2001 that will minimize the impact of the new statutory requirements. Until 2001, the entry of firearms will be governed by a modified customs tariff provision which will be similar to that which now applies to individuals entering with firearms.

[English]

The Shooting Clubs and Ranges Regulations set out standards and requirements for the approval by provincial ministers of all shooting clubs and ranges, including long gun ranges, as required by the Firearms Act. The Gun Shows Regulations will require all gun shows to have an approved sponsor, and the regulations set out requirements for sponsors and exhibitors. The Special Authority to Possess Regulations, as noted, deal with the manufacture and lending of replica firearms used by the movie and theatrical industry. The Public Agents Regulations will govern the storage, recording and disposal of firearms by police forces and other public service agencies.

fournir les propriétaires d'armes à feu à des fins d'enregistrement devront être consignés sur la formule prescrite par le ministre. J'ai apporté une ébauche préliminaire de cette formule pour l'enregistrement des armes d'épaule, ainsi que deux échantillons d'étiquettes que nous envisageons pour identifier les armes individuelles. Ces articles ont été distribués aux membres du comité, et nous sommes disposés à en discuter avec vous.

Les règlements visent surtout les armes à feu qui ne portent pas de numéro de série permettant de les distinguer d'autres armes à feu et qui représentent, selon nos estimations, un maximum de 15 p. 100 des armes d'épaule légalement en la possession d'un particulier ou d'une entreprise au Canada à la date de référence du 1^{er} octobre 1998.

L'enregistrement des armes d'épaule se fera par courrier. Les ajouts au Règlement sur les conditions visant la cession des armes à feu, qui font partie de l'ensemble de règlements dont vous êtes saisis, exigeront que l'information fournie soit vérifiée, mais uniquement à l'occasion de la première cession une fois terminé le processus graduel d'enregistrement le 1^{er} janvier 2003.

Les inventaires d'entreprise et les nouvelles importations devant être confirmés au point d'enregistrement, de sorte que les renseignements liés à l'enregistrement d'une nouvelle arme sur le marché doivent être déjà vérifiés, causeraient certaines inquiétudes et une proposition précisant les exigences pertinentes sera ajoutée au Règlement sur les certificats d'enregistrement d'armes à feu.

[Français]

Le règlement sur l'importation et l'exportation d'armes à feu par des particuliers n'entrera pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2001, date à laquelle les articles de la Loi sur les armes à feu entreront en vigueur. Entre le 1^{er} octobre 1998 et 2001, les propriétaires d'armes à feu du Canada auront eu la possibilité d'obtenir leur permis et de faire enregistrer leurs armes. Les procédures applicables en matière de franchissement de frontières, élaborées pour être mises en application en 2001, seront entérinées pour réduire l'impact des nouvelles procédures réglementaires. Avant 2001, l'entrée des armes à feu sera régie par une disposition modifiée du tarif des douanes, semblable à celle qui s'applique à l'heure actuelle aux particuliers admis avec des armes à feu.

[Traduction]

Le Règlement sur les clubs de tir et les champs de tir énonce les normes et les critères d'approbation des ministres provinciaux relativement à tous les clubs de tir et les champs de tir, y compris les champs réservés aux tireurs d'armes d'épaule, en conformité des exigences de la Loi sur les armes à feu. La réglementation sur les expositions d'armes à feu exige que toutes les expositions relèvent d'un commanditaire approuvé, et on y précise les exigences imposées aux commanditaires et aux exposants. Le Règlement sur la possession autorisée dans des cas particuliers concerne la fabrication et le prêt de répliques utilisées au théâtre et au cinéma. Le Règlement sur les armes à feu des agents publics régit les modalités à partir desquelles les corps policiers et les organismes publics assurent l'entreposage, l'enregistrement et la disposition d'armes à feu.

[Translation]

Firearms groups that will be affected by these regulations have questioned some of their provisions, and proposals have been made to deal with those concerns. We will be pleased to discuss those concerns and the changes which we propose to make in response to them, but in general it can be said that the changes that will be required do not appear to be substantial.

[English]

I should like to turn now to some additions that we have made to the 1996 regulations.

[Translation]

The regulations which I have described deal entirely with issues not covered by the package of regulations tabled in 1996. The development of this further package has, however, made necessary certain significant additions to the regulations tabled last year. Those significant additions have been tabled for review in addition to the new sets of regulations.

[English]

The changes which have been tabled deal with only three new issues. The first is a verification requirement applicable at the point of first transfer, which is an addition to the Transfer Conditions Regulations. The second deals with the shipping of firearms in the mail and involves additions to both the storage and transportation regulations applicable to businesses and those applicable to individuals. The third issue involves some new fee items.

The additional transfer condition would require firearms owners who sell or give a firearm to someone else to have their registration information verified by an approved verifier who will, in general, be a volunteer at the community level. The proposed verification requirement would not apply until after January 1, 2003, although voluntary verification will be encouraged and facilitated.

Concerns have been expressed that the requirement for verification should come into effect on initial implementation — that is, on October 1, 1998 — for restricted and prohibited firearms in order to ensure that the current public safety standards applied to the registration of these firearms are maintained. The proposals have thus been made for appropriate changes that would deal with these concerns.

Of note in the changes to the Fees Regulations is a reduction in the business licence fee applicable to Legion halls. This fee is reduced from \$50 to \$25. The availability of a business licence will enable Legions to register the firearms they display to the organization rather than to individual officers. The reduced fee reflects the important role which members of the Legion have played in our history.

[Translation]

It will be a pleasure to answer questions by honourable senators. We are entirely at your disposal.

[Français]

Les groupes intéressés qui sont touchés par ces règlements, se sont interrogés au sujet de certains articles que nous proposons. Conséquemment, nous avons formulé des propositions pour répondre à leurs inquiétudes. Il nous fera plaisir de discuter de ces inquiétudes et des changements que nous avons proposés suite à leurs commentaires. Toutefois, les changements apportés aux règlements ne sont pas substantiels.

[Traduction]

J'aimerais vous parler maintenant de certains ajouts que nous avons apportés aux règlements de 1996.

[Français]

Les règlements que je viens de vous décrire concernent seulement les questions qui n'ont pas été traitées dans l'ensemble de la réglementation qui a été déposée en 1996. L'élaboration des règlements a nécessité certains ajouts importants aux règlements déposés en 1996; nous avons déposé ces ajouts en bonne et due forme.

[Traduction]

Les changements déposés traitent seulement de trois nouvelles questions. La première concerne une obligation de vérification au moment de la première cession, ce qui vient s'ajouter au Règlement sur les conditions visant la cession des armes à feu. La deuxième porte sur l'expédition d'armes à feu par courrier et comporte des ajouts aux règlements relatifs à l'entreposage et au transport et applicables aux entreprises et aux particuliers. La troisième concerne de nouveaux droits.

La nouvelle condition relative à la cession exige des propriétaires d'armes à feu qui vendent ou qui font don d'une arme à feu à quelqu'un qu'ils fassent vérifier les renseignements relatifs à l'enregistrement par un vérificateur autorisé qui, en général, sera un bénévole issu de la collectivité. Cette exigence de vérification ne s'appliquerait pas avant le 1^{er} janvier 2003, mais une vérification facultative sera encouragée et facilitée.

Selon certains, cette exigence de vérification devrait s'appliquer à la date de référence initiale — c'est-à-dire le 1^{er} octobre 1998 — pour les armes à autorisation restreinte et les armes prohibées afin de maintenir les normes de sécurité publique actuelles relatives à l'enregistrement de ce type d'armes. Par conséquent, nous avons rédigé des propositions portant sur les changements nécessaires pour apaiser ces préoccupations.

Au nombre des changements au Règlement sur les droits applicables aux armes à feu, citons une réduction des droits de permis d'entreprise applicable aux sections locales de la Légion. Ce droit est réduit de 50 à 25 \$. Le fait de détenir un permis d'entreprise permettra à ces sections d'enregistrer les armes qu'elles exposent au nom de leur organisation plutôt qu'au nom d'agents particuliers. Cette réduction de droits reflète le rôle important qu'ont joué les membres de la Légion dans notre histoire.

[Français]

Il nous fera grand plaisir de répondre aux questions des honorables sénateurs, nous sommes à votre disposition.

[English]

Senator Gigantès: Many witnesses, especially aboriginal people, told us, when last we had hearings on this issue, about the difficulty of finding a firearms registration officer. There was a small group from Labrador who said it would mean many days of trekking on snowshoes to go and get him. Their concern was who would administer this and who would be able to interpret these regulations, or even understand what they say, or understand a form such as the one I have in my hand which you presented to us.

If understanding is difficult, citizens will be contravening the law because they do not understand what they are expected to do or because it is not practical to get help.

Have you dealt with this concern?

Mr. Parry: We believe that we have addressed all of those concerns, senator. It is important to state at the outset that the responsibility for administering this federal legislation, as other federal legislation, lies primarily with provinces and territories. In our discussions with provinces and territories in terms of the development of the regulations, and indeed the legislation which preceded it, we have identified a number of issues relating to aboriginal participation in the legislation. Part of those are found in the Aboriginal Adaptation Regulations which you saw last time, and part are identified in a number of ongoing administrative issues which we are discussing with chief firearms officers at this time.

The issue of access to firearms officers is one of those issues. We believe that there is opportunity for provincial firearms officers to identify a number of firearms officers who are resident in or easily accessible to aboriginal communities, and that that will deal in large measure with the access issue.

We are looking at the translation of a variety of our forms and materials into aboriginal languages. I mentioned translation of the Canadian Firearms Safety Course into Inuktitut and Oji-Cree. We are looking at those two languages in addition to four others as potential ones into which we will need to translate a variety of our material.

In the interim, we have looked at publications in aboriginal languages. We will be looking at electronic media presentations on aboriginal networks, radio spots and that sort of thing to ensure that the people with whom we are dealing have an understanding of their obligations and an ability to participate actively in the program.

Senator Gigantès: One of our colleagues, a senator, was saying that a particular regulation, as he understood the text, meant that if he went hunting in his canoe, his gun had to stay locked until he actually saw his potential target. He said that by the time he unlocked the gun, the target would be gone. If a senator interpreted the regulation that way, there is something wrong in the way it is expressed.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: De nombreux témoins, tout particulièrement des autochtones, nous ont parlé de la difficulté de trouver un préposé à l'enregistrement des armes à feu la dernière fois que nous avons eu des audiences sur cette question. Un petit groupe du Labrador nous a signalé qu'il leur faudrait faire plusieurs jours de marche en raquettes pour traiter avec un préposé. Ces témoins voulaient savoir qui allait administrer ces règlements, qui en ferait l'interprétation ou même en comprendrait la teneur, ou encore la teneur d'un formulaire comme celui que vous nous avez remis.

Si tout cela est difficile à comprendre, les citoyens vont enfreindre la loi faute d'avoir compris ce qu'on attend d'eux ou parce qu'il n'est pas pratique pour eux d'obtenir de l'aide.

Avez-vous pris acte de ces préoccupations?

M. Parry: Nous pensons avoir répondu à toutes ces préoccupations, sénateur. J'estime important de signaler, d'entrée de jeu, que la responsabilité de l'administration de cette loi fédérale, comme toutes les autres lois fédérales, relève au premier chef des provinces et territoires. Dans nos discussions avec les représentants provinciaux et territoriaux concernant l'élaboration de la réglementation — et en fait de la loi qui l'a précédée —, nous avons identifié un certain nombre de questions ayant trait à l'observation de la loi par les peuples autochtones. Un certain nombre de ces questions sont abordées dans le Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada, dont vous avez pris connaissance la dernière fois. D'autres sont des questions de nature administrative dont nous discutons à l'heure actuelle avec les contrôleurs des armes à feu.

L'accès aux contrôleurs des armes à feu est l'une de ces questions. Nous pensons qu'il serait opportun que les contrôleurs des armes à feu provinciaux désignent un certain nombre de préposés qui résident dans les collectivités autochtones ou sont facilement accessibles à leurs habitants, ce qui permettrait de régler en grande partie le problème d'accès.

Nous envisageons également de traduire divers documents et formulaires en langues autochtones. J'ai déjà mentionné la traduction du cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu en inuktitut et oji-cri. Nous envisageons donc une traduction dans ces deux langues et peut-être dans quatre autres.

Dans l'intervalle, nous avons aussi envisagé des publications en langues autochtones. Nous pensons également à des présentations dans les médias électroniques sur les réseaux autochtones, à des spots publicitaires à la radio, et cetera, pour s'assurer que les citoyens visés comprennent bien leurs obligations et puissent participer pleinement au programme.

Le sénateur Gigantès: L'un de nos collègues, un sénateur, disait que d'après son interprétation d'un règlement, le chasseur dans un canot devait garder son arme verrouillée jusqu'à ce qu'il voit une cible potentielle. Inutile d'ajouter que le temps qu'il déverrouille l'arme, la cible serait disparue. Si un sénateur interprète le règlement de cette façon, il est certainement mal formulé.

Mr. William C. Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms Centre, Department of Justice: Senator, the rules regarding transportation of firearms are generally expressed. They must be expressed so as to apply to transportation in general. The situation you describe would involve not transportation of the firearm but the actual act of hunting. If a person is travelling by canoe down a river and as he turns a bend in the river and sees a moose which he is allowed to shoot, then he is in the act of hunting. Transportation is intended to cover taking the firearm from where it is stored to the place where it can be used.

The regulations have been fairly generally phrased because they must cover a multiplicity of situations. There will be a great deal of explanatory material which explains how these general standards apply in particular situations that will be available to everyone who must comply with them.

Senator Gigantès: Several aboriginal witnesses said they were afraid that someone who is not one of them, who is still green behind the ears, would arrive in their communities with a different interpretation of the rule with regard to hunting and transportation, and that therefore a hunter could get into trouble.

Mr. Bartlett: Programs are being developed to train approximately 15,000 people who will be involved in either administering or enforcing the legislation, including police officers. Extensive training material has been developed and the officers enforcing this legislation will be well trained in how to apply it.

Senator Gigantès: I am in agreement with the legislation. I am simply repeating concerns from people who will be affected by it and do not want to get into trouble because they or a policeman might misinterpret a regulation.

Ms Carolyn Saint-Denis, Senior Policy Analyst, Policy and Programs, Canadian Firearms Centre, Department of Justice: We understand that there are some difficulties with the definition of "transport" and with the distinction regarding being in use for hunting in our general safe storage regulations. This comes up for both aboriginal and non-aboriginal hunters. There is some conflict with provincial regulations with regard to hunting and the use of vehicles. A canoe counts as a vehicle in those circumstances.

We have undertaken to clarify this before these regulations get finalized early in the new year. We will be dealing with the chief firearms officers of all the provinces to bring some clarity to those sections, both in the general safe storage regulations and, as they might be applicable, in the aboriginal adaptations.

Senator Gigantès: Madam Chairman, could we be informed of the result of these activities so that we can know whether the concerns of Senator Adams, for example, have been addressed?

The Chairman: Will you inform us of that?

Ms Saint-Denis: Certainly.

M. William C. Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice: Sénateur, les règles relatives au transport des armes à feu sont exprimées en termes généraux. Elles doivent être formulées de cette façon pour s'appliquer au transport en général. L'exemple que vous avez donné ne concerne pas le transport d'une arme, mais l'acte même de chasser. Une personne qui descend une rivière en canot et qui, dans un tournant, aperçoit un orignal qu'il est autorisé à tuer, est en fait en train de chasser. Le transport couvre le trajet entre le lieu d'entreposage de l'arme à feu et l'endroit où elle sera utilisée.

Les règlements ont été libellés en termes généraux pour s'appliquer à de multiples situations. Ils seront assortis de documents explicatifs exhaustifs qui expliqueront comment ces principes généraux s'appliquent à des situations particulières. De cette façon, tout le monde pourra s'y conformer.

Le sénateur Gigantès: Plusieurs témoins autochtones ont dit craindre que des non-autochtones sans expérience arrivent dans leur collectivité avec une interprétation différente concernant le transport et la chasse et que, par conséquent, un chasseur pourrait avoir des ennuis.

M. Bartlett: Nous sommes en train d'élaborer des programmes visant à former environ 15 000 personnes qui seront chargées soit d'administrer ou d'appliquer la loi, y compris des agents de police. Nous avons réuni une documentation de formation exhaustive et les agents chargés de l'application de la mesure seront bien formés sur la façon de l'appliquer.

Le sénateur Gigantès: J'approuve ces mesures législatives. Je répète simplement les préoccupations des personnes qui seront visées par celles-ci et qui ne veulent pas avoir des ennuis parce qu'elles-mêmes ou un policier interprètent mal une règle.

Mme Carolyn Saint-Denis, analyste principale de politiques, Politiques et programmes, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice: Nous savons que la définition du terme «transport» et la distinction concernant l'utilisation pour la chasse dont il est question dans notre règlement général sur l'entreposage sécuritaire causent certaines difficultés, à la fois pour les chasseurs autochtones et non autochtones. Il existe un conflit avec la réglementation provinciale en ce qui a trait à la chasse et à l'utilisation de véhicules. En l'occurrence, un canot est considéré comme un véhicule.

Nous nous sommes engagés à préciser ce qu'il en est avant de mettre la dernière main à cet ensemble de règlements au début de la nouvelle année. Nous nous entretiendrons avec les contrôleurs des armes à feu de toutes les provinces pour rendre plus claires les dispositions en question, autant dans la réglementation générale sur l'entreposage que dans les mesures d'adaptation visant les Autochtones.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, pourrions-nous être informés du résultat de ces démarches pour que nous puissions savoir si l'on a fait droit aux préoccupations du sénateur Adams?

La présidente: Nous tiendrez-vous au courant?

Mme Saint-Denis: Certainement.

Mr. Parry: You made reference to one of your colleague senators not understanding part of the regulations. I suggest that he is in good company. Many people find this difficult to understand.

In that context, we have taken very much to heart the need to develop an effective communications program, rendering in plain language what is in the act and the regulations. We are quite active now in a number of those areas. We have a variety of publications which we would be happy to make available to you. We have a 1-800 line which has, to date, fielded approximately 25,000 inquiries about various aspects of the act and the regulations. We have an active program planned for media. Presentations will be undertaken in the coming months as we go toward implementation.

We understand the difficulty of making the statute accessible and we are working hard on that process.

Senator Gigantès: Will you review your form while you are about it? I would have problems filling it out.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Thank you, Madam Chairman. My question is both brief and simple. It is about storage fees in museums. Have there been any changes since 1996? I remember that, when we studied the bill, the Canadian Museums Association was somewhat concerned about museum storage fees in the smaller regions. I am not talking about the War Museum in Ottawa, but about provincial museums.

[English]

Ms Saint-Denis: The fees are the same as they were when submitted in 1996. Museums with less than 20 firearms will be charged a fee of \$40 for a three-year licence; \$60 for 20 to 49 firearms; and \$150 for 50 or more firearms. Those licences are for three years, which is the only exception in all the business licensing rules.

[Translation]

Senator Losier-Cool: You have talked about the legions and then about film and the arts. I was wondering whether there had been any changes in museums. Is it those?

Ms Saint-Denis: Yes.

[English]

Senator Pearson: As one who owns no firearms, I have not paid too much attention to coming into force and things like that. Could you remind me of the time line for the coming into force of the various parts of the act and regulations?

Mr. Parry: All firearms users need to have a licence by 2001. All guns need to be registered by 2003. We are putting the regulation and the statute into effect on October 1, 1998. We are making available, for pre-registration purposes, from June 1, 1998, a large part of the system which will permit businesses to register and have their inventories verified so that they will be

M. Parry: Vous avez dit qu'un de vos collègues n'avait pas compris une partie de la réglementation. Il n'est certainement pas le seul. Bien des gens ont du mal à en comprendre la teneur.

Dans ce contexte, nous reconnaissons la nécessité d'élaborer un programme de communication efficace afin de préciser en termes simples la teneur de la loi et des règlements. Nous avons pris à cet égard diverses initiatives. D'ailleurs, nous avons de multiples brochures que nous pourrions vous remettre. Nous avons aussi installé une ligne sans frais qui, jusqu'à maintenant, a permis de répondre à quelque 25 000 demandes de renseignements concernant divers aspects de la loi et des règlements. Nous avons aussi prévu un programme pour les médias. Il y aura divers exposés sur le sujet au cours des mois à venir et jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la mesure.

Nous sommes conscients de la difficulté de rendre la mesure accessible et nous nous efforçons d'apporter des améliorations à cet égard.

Le sénateur Gigantès: Pendant que vous y êtes, ne pourriez-vous pas réviser votre formulaire? J'aurais du mal à le remplir.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Merci, madame la présidente. Ma question est très simple et très brève et concerne les frais d'entreposage dans les musées. Est-ce qu'il y a eu des changements depuis 1996? Je me souviens que lorsque nous avons étudié le projet de loi, l'Association des musées du Canada était un peu inquiète des frais d'entreposage pour les musées dans les plus petites régions. Je ne parle pas du Musée de la guerre à Ottawa, mais de musées provinciaux.

[Traduction]

Mme Saint-Denis: Les droits sont les mêmes qu'en 1996. Les musées comptant moins de 20 armes à feu devront payer un droit de 40 \$ pour un permis de trois ans; 60 \$ pour 20 à 49 armes à feu et 150 \$ pour 50 ou plus. Ces permis sont valables pour trois ans, ce qui est la seule exception au règlement concernant les permis d'entreprise.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Vous avez mentionné les légions et ensuite le cinéma et les arts. Je me demandais s'il y avait eu des changements dans les musées. Ce sont ceux-là?

Mme Saint-Denis: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: Comme je n'ai pas d'arme à feu, je n'ai guère prêté attention à la date de référence, et autres détails de ce genre. Pourriez-vous me rappeler l'échéancier d'entrée en vigueur des diverses parties de la loi et des règlements?

M. Parry: Tous les propriétaires d'armes à feu devront avoir un permis d'ici l'an 2001. Toutes les armes devront être enregistrées d'ici 2003. La loi et les règlements entreranno en vigueur le 1^{er} octobre 1998. À des fins d'enregistrement préalable, une bonne part du système sera accessible à compter du 1^{er} juin 1998, ce qui permettra aux entreprises de s'enregistrer et de faire

better able to carry on their full activities once the legislation comes into full effect on October 1.

Ms Saint-Denis: The import-export clauses of the bill, 35 to 42, will not be implemented until 2001, and neither will the import-export regulations which are in the package before you today.

Senator Pearson: The time line is so long. Has there been any evidence that people are trying to accumulate more guns before the regulations come into force, particularly bringing them in across the border?

Mr. Bartlett: If anything, senator, the opposite may be true. Witnesses have testified that firearms sales by dealers have fallen off in the last several years since Bill C-17.

Ms Saint-Denis: There have been several amnesties held during the past few months in major police departments and unprecedented numbers of firearms have been turned in. We expect that many people who are less interested in firearms will get rid of them before the system comes into effect.

Senator Lewis: When we held hearings on the previous regulations, the theatrical and film industries expressed some concern, as you mentioned earlier. Have those concerns been dealt with in the special regulations?

Ms Saint-Denis: Yes, they have. In the Special Authority to Possess Regulations, which are before you, there are provisions for manufacture and temporary lending of replicas. Essentially, they revolve around a simple record-keeping system so that we can keep track of things that are lent out over the course of time or manufactured for the movie industry.

They have expressed satisfaction with these regulations. They would rather have no regulations, of course, but as they must have some, they are happy with these.

Mr. Bartlett: We have adjusted the fee categories as well. One of their concerns was that the fee, which is quite high, reflects use of the full range of prohibited weapons, including fully automatic prohibited firearms. We have created an intermediate category for those that simply use handguns or prohibited weapons of another nature.

Senator Lewis: That leads to another question. What is a firearm? Is a piece of wood shaped like a rifle considered a firearm?

Witnesses from the theatrical industry told us that sometimes they use phoney guns. These are not replicas, as replicas are more accurate copies. How do these regulations affect the use of such a prop?

Mr. Bartlett: A replica firearm is something that is not and never has been a firearm but either exactly resembles or resembles with near precision a firearm. Our interpretation of that definition

vérifier leur inventaire afin d'être en mesure de poursuivre pleinement leurs activités dès que la loi entrera en vigueur le 1^{er} octobre.

Mme Saint-Denis: Les dispositions du projet de loi concernant l'importation et l'exportation des armes à feu, c'est-à-dire les articles 35 à 42, n'entreront pas en vigueur avant 2001, pas plus que le Règlement sur l'importation et l'exportation qui fait partie des règlements à l'étude aujourd'hui.

Le sénateur Pearson: L'échéancier est tellement long. A-t-on des indications que les gens essaient d'accumuler des armes avant que les règlements n'entrent en vigueur, particulièrement en les acheminant de l'étranger?

M. Bartlett: Sénateur, c'est plutôt le contraire. Des témoins nous ont dit que les vendeurs d'armes avaient vu leurs chiffres d'affaires chuter au cours des quelques dernières années, depuis l'adoption du projet de loi C-17.

Mme Saint-Denis: Au cours des derniers mois, les principaux services de police ont offert plusieurs amnisties et un nombre d'armes à feu sans précédent ont été rapportées. Nous pensons qu'un grand nombre de personnes qui ne sont pas tellement intéressées aux armes à feu s'en débarrasseront avant l'entrée en vigueur du régime.

Le sénateur Lewis: Lorsque nous avons tenu des audiences sur les règlements précédents, les représentants du théâtre et du cinéma avaient exprimé certaines préoccupations, comme vous l'avez mentionné tout à l'heure. A-t-on réglé leurs préoccupations dans un règlement spécial?

Mme Saint-Denis: Oui. Dans le Règlement sur la possession autorisée dans des cas particuliers, que vous avez devant vous, certaines dispositions s'appliquent à la fabrication et au prêt temporaire de répliques. Essentiellement, il s'agit d'un simple système de registre qui nous permet de savoir quels articles sont fabriqués ou prêtés pour le cinéma.

Les gens du milieu se sont dits satisfaits de ce règlement. Évidemment, ils préféreraient qu'il n'y ait pas de règlement du tout, mais puisqu'il doit y avoir un règlement, celui-là leur convient.

M. Bartlett: Nous avons également rajusté les catégories de droits. En effet, les droits en question, qui sont passablement élevés, reflètent l'usage de la gamme complète des armes prohibées, y compris les armes automatiques prohibées. Nous avons créé une catégorie intermédiaire pour ceux qui utilisent simplement des armes de poing ou des armes prohibées d'un autre type.

Le sénateur Lewis: Voilà qui m'amène à poser une autre question. Qu'est-ce qu'une arme à feu? Un morceau de bois en forme de fusil est-il considéré comme une arme à feu?

Les témoins du milieu théâtral nous ont dit qu'ils utilisent parfois de faux fusils. Il ne s'agit pas de répliques, les répliques étant des copies plus fidèles. Quelle est l'incidence de la réglementation sur l'utilisation de tels accessoires?

M. Bartlett: Une réplique est un article qui n'est pas et n'a jamais été une arme à feu mais qui y ressemble exactement ou y ressemble très fidèlement. Selon notre interprétation de cette

is that it exactly resembles or with near precision resembles a firearm on relatively close examination.

There are other provisions in the Criminal Code that deal with the use of imitation firearms, which would be a broader category. Something that might look like a firearm at some distance would be an imitation firearm, and there are offence provisions for use of an imitation firearm.

Those devices that look exactly like a bullet-firing firearm become a prohibited device under the Criminal Code. That responds to concerns about the use of replica firearms in criminal offences. They may not be able to fire but they can certainly be used to intimidate people and scare them quite thoroughly. There have been incidents where police have responded to a call and chased someone who had what appeared to be a firearm. Shots have been fired and both perpetrators and, on occasion, innocent bystanders have been hurt and/or killed in the course of such events. That is the type of incident to which the provision is responding.

Senator Lewis: You referred to a device that has never been a firearm. What is the situation with a device that was a firearm many years ago but is now so dilapidated as to be no longer functional?

Ms Saint-Denis: Dilapidation would not be the key. A device that is no longer a firearm because it has been rendered totally inoperable and could never be restored to a firing state is called a deactivated firearm. There are no controls on that other than the offence provisions. If you use one in a robbery, it is considered an imitation firearm and you would be subject to penalties.

The movie industry does use deactivated firearms. They use starter pistols and blank firings. These things are not considered to be firearms. They use replicas and real firearms, as well as air guns of less than 500 feet per second capacity, which are deemed not to be firearms as well. They have a complex set of tools at their disposal, some of which are subject to a lot of regulatory controls and some of which are not. It was — and still is, to some extent — confusing for them.

Senator Lewis: I am glad to hear that. I now feel safe with what is in my basement.

Senator Moore: I wish to follow up on Senator Pearson's question about the dates and what is happening. You said that effective June 1, 1998, there will be a pre-registration period.

Ms Saint-Denis: The system will be ready. It will be like a pre-test, if you like. Businesses will be able to begin entering their inventories and get them verified. In order for them to do any business as of October 1 when the law comes into effect, they must be on-line. We want to iron the bugs out during the first few months.

définition, une réplique est un objet qui, examiné de près, ressemble en tous points ou presque à une arme à feu.

D'autres dispositions du Code criminel portent sur l'usage d'imitations d'armes à feu, ce qui serait une catégorie plus vaste. Un objet qui ressemble de loin à une arme à feu serait considéré comme une imitation et il existe une infraction relative à l'usage d'une imitation d'arme à feu.

Quant aux objets qui ressemblent fidèlement à une arme à feu, il s'agit d'objets prohibés aux termes du Code criminel. Voilà qui répond aux préoccupations concernant l'utilisation de répliques pour la perpétration d'un acte criminel. On ne peut peut-être pas tirer avec ces armes, mais elles peuvent servir à intimider les gens et à leur faire très peur. Il est déjà arrivé que les policiers, en réponse à un appel, donnent la chasse à quelqu'un qui semblait en possession d'une arme à feu. Dans un cas où ils ont ouvert le feu, les deux criminels ont été atteints. Il est aussi déjà arrivé que des témoins innocents soient blessés ou tués dans de telles situations. Voilà le genre d'incident que vise cette disposition.

Le sénateur Lewis: Vous avez parlé d'un objet qui n'a jamais été une arme à feu. Qu'en est-il d'un objet qui a déjà été une arme à feu il y a de nombreuses années, mais qui est maintenant dans un tel état de délabrement qu'elle n'est plus fonctionnelle?

Mme Saint-Denis: Le piètre état de l'arme en question n'est pas important. Un objet n'est plus une arme à feu lorsqu'il a été rendu totalement inopérant sans possibilité aucune de jamais resservir pour tirer. Il s'agit d'une arme neutralisée. Il n'y a pas d'autres dispositions que les dispositions liées à la perpétration d'un crime. Si vous utilisez une imitation d'arme à feu pour faire un vol, vous êtes passible de sanctions.

Au cinéma, on se sert d'armes neutralisées, de pistolets de départ et de dispositifs de tir à blanc. Les objets en question ne sont pas considérés comme des armes à feu. On se sert également de répliques et de vraies armes à feu, de même que de pistolets à air comprimé ayant une capacité de moins de 500 pieds par seconde, lesquels ne sont pas considérés non plus comme des armes à feu. L'industrie cinématographique a à sa disposition une panoplie complète d'accessoires, certains étant assujettis à de multiples contrôles réglementaires et d'autres non. La situation était — et demeure, dans une certaine mesure — source de confusion pour les gens du milieu.

Le sénateur Lewis: Je suis heureux d'entendre cela. Je n'ai maintenant plus de crainte en ce qui concerne le fatras qui se trouve dans mon sous-sol.

Le sénateur Moore: Je voudrais faire suite à la question du sénateur Pearson concernant l'échéancier. Vous avez dit qu'à compter du 1^{er} juin 1998, il y aurait une période d'enregistrement préalable.

Mme Saint-Denis: Le système sera prêt. Ce sera comme un test, si vous voulez. Les entreprises pourront commencer à entrer leurs inventaires et à les faire vérifier. Pour pouvoir faire des affaires dès le 1^{er} octobre, lorsque la loi entrera en vigueur, elles devront être branchées. Nous voulons aplanir les difficultés au cours des quelques premiers mois.

Senator Moore: As well, you mentioned the years 2000 and 2003. What is the significance of those dates?

Ms Saint-Denis: By January 1, 2001, all individuals and businesses that have firearms must have licences. Also on January 1, 2001, the import-export sections of the act — that is, proposed sections 35 to 42 dealing with individuals whether Canadian or non-residents crossing borders — will come into effect, as will the regulations on import-export procedures.

January 1, 2003, is the date by which all firearms in the possession of individuals must be registered. The verification procedure for long guns then comes into effect. That basically means that at any point after that, if you transfer a long gun, the registration information will have to be verified.

Senator Moore: By January 1, 2003, all guns must be registered?

Ms Saint-Denis: Yes, and by January 1, 2001, all people who have guns must be licensed.

Senator Moore: I see.

Mr. Bartlett: With regard to what comes into effect on October 1, the act does not come fully into effect on that date. The period between June and October will be an administrative period of loading business inventories. The act will not come into force at all until October 1, 1998.

Senator Gigantès: I heard you say that sales are reported to be down. Could that be because sales have gone underground, as many gun-loving witnesses warned would happen?

Ms Saint-Denis: Some of that may be involved. Obviously, there will be a settling of ownership of firearms before the requirements come into effect.

The age structure has changed and there are many fewer new entrants into the shooting sports, especially hunting, because of the age range of the population now.

Senator Gigantès: Are you saying that young people do not hunt as much?

Ms Saint-Denis: Yes. They are not entering at the same rate as people used to. This is happening not only in Canada but also in Australia and New Zealand. It is a sociological pattern that seems to be developing.

There is also a point at which you experience a hardware saturation. There would have to be marketing strategies done now to create new types of firearms that people might want to buy. People already own a lot of firearms and they are not at the point yet where they have to turn them over. Firearms do not wear out very fast. Consequently, there has been a general settling of the market.

Senator Gigantès: I should like to ask about the sticker you gave us. Is this something that will be put on guns?

Le sénateur Moore: Vous avez aussi parlé de l'an 2000 et de l'an 2003. Quelle est l'importance de ces dates?

Mme Saint-Denis: Tous les particuliers et toutes les entreprises possédant des armes à feu devront avoir des permis au 1^{er} janvier 2001. À cette même date, les dispositions concernant l'importation et l'exportation d'armes à feu — c'est-à-dire les projets d'articles 35 à 42 concernant les particuliers, qu'il s'agisse de Canadiens ou de non-résidents qui traversent la frontière — entrerenont en vigueur, de même que le Règlement sur l'importation et l'exportation d'armes à feu.

Le 1^{er} janvier 2003 est la date à laquelle toutes les armes à feu que possèdent les particuliers doivent être enregistrées. La procédure de vérification pour les armes d'épaule entre ensuite en vigueur. Essentiellement, cela signifie qu'après cette date, dans tous les cas de cession d'une arme d'épaule, les renseignements fournis pour l'enregistrement devront être vérifiés.

Le sénateur Moore: Toutes les armes doivent être enregistrées au 1^{er} janvier 2003?

Mme Saint-Denis: Oui, et au 1^{er} janvier 2001, tous les propriétaires d'armes doivent être munis d'un permis.

Le sénateur Moore: Je vois.

M. Bartlett: Quant à la loi, elle n'entre pas intégralement en vigueur le 1^{er} octobre. La période de juin à octobre sera une période administrative consacrée à l'inscription des inventaires des entreprises. La loi elle-même n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} octobre 1998.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que les ventes d'armes étaient à la baisse. N'est-ce pas parce que ces ventes se font maintenant sous le manteau, comme de nombreux témoins fanatiques d'armes à feu ont prédit que cela arriverait?

Mme Saint-Denis: Ce peut être une explication. Évidemment, on tentera de régler la question de la propriété des armes à feu avant l'entrée en vigueur des nouvelles exigences.

La structure d'âge a changé et il y a beaucoup moins de nouveaux participants au tir récréatif, et particulièrement à la chasse. En effet, la fourchette d'âge de la population est différente.

Le sénateur Gigantès: Les jeunes ne chassent pas autant?

Mme Saint-Denis: C'est cela. Ils n'adoptent pas ce genre de sport en aussi grand nombre qu'avant. C'est un phénomène que l'on remarque non seulement au Canada, mais aussi en Australie et en Nouvelle-Zélande. C'est une tendance sociologique qui semble se développer.

À un moment donné, il y a aussi un effet de saturation qui joue. Il faudrait qu'il y ait des stratégies de commercialisation des maintenant pour créer de nouveaux types d'armes à feu que les gens pourraient vouloir acheter. Ceux que cela intéresse possèdent déjà bon nombre d'armes à feu et ils ne sont pas encore rendus au point de vouloir les rendre. Les armes à feu ne s'usent pas très vite. Par conséquent, il règne un certain calme sur le marché.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais vous poser une question au sujet de l'étiquette que vous nous avez donnée. Cette étiquette sera-t-elle apposée sur des armes?

Ms Saint-Denis: Only on firearms on which the serial number is not sufficiently unique to distinguish it from any other firearm, which includes less than 15 per cent of firearms.

Senator Gigantès: Is this a genuine example of that sticker?

Ms Saint-Denis: Yes. It may be flattened out a bit more in terms of its shape, but we are looking at the approximate size and shape.

Senator Gigantès: My 16-month-old grandson would scratch it off.

Ms Saint-Denis: Once placed on a metal surface, it must be left for 72 hours. It contains a special glue which settles on the metal. I would have to call on technical experts to explain it.

Senator Gigantès: I will put it on the microphone and the next time we come here I will see if it has settled.

Senator Doyle: Did you say in your overview at the beginning that the effect of the changes did not appear to be substantial?

Mr. Bartlett: The reference was to the sorts of changes that witnesses in other places have talked about and concerns that have been expressed to us. The kinds of changes that we are looking at making in response to various questions that have been raised about the regulations before you do not appear to be substantial.

Senator Doyle: Are you speaking only of these changes or of all the changes; past, present and contemplated?

Mr. Parry: I refer only to the changes that others have suggested to us based on these regulations as tabled. The changes that we consider to be substantial — for example the changes to the 1996 regulations — are included in the package because they were in fact substantial and we felt that, in view of the way clause 118 of the statute was written, you needed to have the opportunity to look at those again.

It is only those things that have been suggested to us on the basis of these regulations, which are, by and large, not substantial.

Senator Doyle: I am not a hunter. However, I come from a family of hunters and many of our friends are hunters. I wonder how they would respond to a volume of, if not substantial, certainly numerous, changes in the law governing the owning of guns. We all want guns to be controlled.

Senator Gigantès: They would shoot you.

Senator Doyle: No, they would laugh, and when people start laughing at the law, we are in some danger.

Mme Saint-Denis: Uniquement sur des armes à feu dont le numéro de série n'est pas suffisamment précis pour les distinguer d'autres types d'armes à feu, ce qui englobe moins de 15 p. 100 d'entre elles.

Le sénateur Gigantès: Est-ce un exemplaire authentique de l'étiquette?

Mme Saint-Denis: Oui. Elle pourra être plus mince, mais pour ce qui est de la taille et de la forme, c'est à peu près cela.

Le sénateur Gigantès: Mon petit-fils de 16 mois pourrait l'arracher.

Mme Saint-Denis: Une fois apposée sur une surface de métal, elle doit reposer pendant 72 heures. L'étiquette est fabriquée avec une colle spéciale qui adhère au métal. Il faudrait que j'invite nos experts techniques à vous expliquer cela.

Le sénateur Gigantès: Je vais l'apposer sur le microphone et la prochaine fois que nous viendrons ici, je verrai si elle a bien adhéré.

Le sénateur Doyle: N'avez-vous pas dit dans votre déclaration liminaire que les effets des changements ne semblent pas substantiels?

M. Bartlett: Je parlais des changements dont les témoins d'autres endroits ont parlé et des préoccupations qu'ils ont exprimées. Le genre de changements que nous envisageons d'apporter en réponse aux diverses questions qui ont été soulevées au sujet de la réglementation à l'étude ne semblent pas substantiels.

Le sénateur Doyle: Parlez-vous uniquement de ces changements ou de l'ensemble des changements passés, présents et envisagés pour l'avenir?

M. Parry: Je parle uniquement des changements que d'autres nous ont proposés après avoir pris connaissance de la réglementation déposée. Les changements que nous considérons être d'envergure — par exemple, les changements à la réglementation de 1996 — sont inclus dans le groupe de règlements précisément parce qu'ils sont substantiels et que compte tenu de la façon dont l'article 18 de la loi est libellé, il était nécessaire de vous donner l'occasion de les examiner de nouveau.

Ce sont uniquement les suggestions qu'on nous a faites concernant ces règlements qui, de façon générale, ne sont pas substantielles.

Le sénateur Doyle: Je ne suis pas chasseur. Cependant, je viens d'une famille de chasseurs et bon nombre de nos amis sont des chasseurs. Je me demande comment ils réagiraient face à une multitude de changements, même mineurs, à la loi régissant la propriété d'armes à feu. Nous souhaitons tous que les armes à feu fassent l'objet d'un contrôle.

Le sénateur Gigantès: Ils vous tireraient dessus.

Le sénateur Doyle: Non, ils riraient, et lorsque les gens commencent à se moquer de la loi, nous sommes en péril.

Do you know many people, outside the department, who would be aware of what you have done in the way of change? I know you are planning more in the way of communications, but this should get you a degree in "firearmology".

Mr. Parry: I do not want to be misunderstood. I am not suggesting in any way that either these regulations or the ones you looked at last year are insubstantial. They are significant and have a significant impact on the people who are affected by them.

We are quite aware of the issues with firearms owners concerning the volume of the regulations, the interpretation of them, and how they should be applied. Our primary concern is with compliance by firearms owners. We are absolutely convinced that the vast majority of firearms owners are completely responsible and honourable persons and that they intend to comply with the statute.

We consider it part of our duty to ensure that we have communications and interpretative materials, media presentations, language translations and anything else that we can to assist people who will be affected by both the statute and the regulations to become fully aware of their obligations, and we want to work with them to that end.

I share your concern, but we believe that what we are doing, particularly on the communications front, is, on balance, proportional to the effect and breadth of these regulations.

Senator Doyle: I share your opinion that the audience at which you are aiming these regulations is one that is responsible and anxious to do the right thing. It is overwhelming that having a licence to own a gun is far more complex than getting married, having children, or doing just about anything else in society.

Senator Jessiman: I am a city person and I am not a gun owner. However, I had occasion to go out to the country with a number of senators when this bill was first proposed. I was amazed at the number of people who were so much opposed to it. They have the attitude that it is the country versus the city. We heard from a number of farmers over three or four days. Hundreds of people turned out in the middle of the day.

What have you done to allay their concerns? A number of them told us, en masse, that they just were not going to abide by this. They have guns in their families. They have never abused them in any way. They are responsible but they really believe that we are making them criminals if they do not follow this law, and they intend to defy it.

You know that as well as I. What have you done since that time to make you believe that these people will comply?

Mr. Parry: I share your observation about urban and rural. I think there is another element, that being male versus female. The vast majority of people who use guns are men, not women.

Savez-vous combien de personnes, hormis les fonctionnaires du ministère, sont au courant des changements que vous avez apportés? Je sais que vous planifiez diverses activités sur le plan des communications, mais pour savoir cela, il faudrait être un expert en armes à feu.

M. Parry: Je ne voudrais pas qu'on me comprenne mal. Je ne prétends pas que ces règlements ou ceux que vous avez examinés l'année dernière sont sans conséquence. Ils ont eu et ils auront des répercussions sérieuses pour les gens visés.

Nous sommes très sensibles à la réaction des propriétaires d'armes à feu concernant le caractère volumineux des règlements, leur interprétation et leurs modalités d'application. Notre but ultime est d'assurer l'observation de la part des propriétaires d'armes à feu. Nous sommes absolument convaincus que la grande majorité des propriétaires d'armes à feu sont des gens tout à fait honorables et responsables et qu'ils ont l'intention de respecter la loi.

Nous considérons qu'il est de notre devoir d'avoir une stratégie de communication, des documents interprétatifs, des exposés médiatiques, des traductions, et cetera pour aider les gens qui seront visés à la fois par la loi et les règlements à connaître leurs obligations, et nous voulons collaborer avec eux à cette fin.

Je partage vos préoccupations, mais nous pensons que nos efforts, particulièrement sur le plan des communications, sont proportionnels à la portée et à l'effet de ces règlements.

Le sénateur Doyle: Je suis d'accord avec vous. La clientèle visée par ces règlements est composée de gens responsables, soucieux de bien faire. Il est stupéfiant qu'il soit plus complexe d'obtenir un permis d'arme à feu que de se marier, d'avoir des enfants ou de faire à peu près n'importe quoi d'autre dans notre société.

Le sénateur Jessiman: Je suis un citoyen, et je ne possède pas d'arme à feu. Cependant, j'ai eu l'occasion de me rendre en milieu rural avec un certain nombre de sénateurs lorsque le projet de loi a été proposé pour la première fois. J'ai été surpris de voir le nombre de personnes qui y étaient farouchement opposées. Ces gens-là y voient un combat entre la ville et la campagne. Nous avons entendu de nombreux agriculteurs pendant trois ou quatre jours. Des centaines de personnes sont venues assister aux délibérations au beau milieu de la journée.

Qu'avez-vous fait pour dissiper les préoccupations? Beaucoup de gens nous ont confirmé qu'ils n'allaient pas respecter ces règlements. Ils ont des armes à feu chez eux. Ils n'ont jamais abusé de ces armes à feu. Ils sont responsables, mais ils croient que nous allons les rendre des criminels s'ils ne respectent pas cette loi et ils ont l'intention de la défier.

Vous le savez comme moi. Qu'est-ce que vous avez fait depuis qui vous fait croire que ces gens-là vont respecter ces mesures législatives?

M. Parry: J'accepte vos commentaires sur les régions urbaines et rurales. Je crois qu'il y a un autre aspect, c'est-à-dire la différence entre les hommes et les femmes. La vaste majorité des

We have tried to address that by working closely with the people affected. We have partnerships with the chief firearms officers from the provinces and a variety of other groups, some of whom would never count themselves among our friends in terms of developing these regulations. That and the communications efforts which I mentioned before have served to allay some of the animosity that we have seen.

We work extensively with a user group on firearms appointed by the minister. It comprises a range of interested persons including farmers, collectors and outfitters. Those people have been actively involved in all stages of this process.

The communications efforts have been showing some effects recently. As I indicated, we have received in the order of 25,000 calls on our 1-800 line. We have attended 20 gun shows in the past year where we met face to face with gun owners and users. We have encountered much of the animosity to which you make reference. We find that it often relates to a misinterpretation, which, frankly, is aided and abetted by some of our opponents who are apt to encourage some of that misapprehension.

Once we explain the operation of the act and demonstrate by showing people what is written in both the statute and the regulations, much of that animosity dissipates. We expect that, like with many social changes — things involving smoking, use of seat belts, et cetera — there will be resistance in the beginning. However, over time, with proper explanation and information materials, people will see that, at worst, this is a reasonably minor annoyance compared to the overall benefits that we think the legislation will bring.

It will be a long-term process. The contacts, the communications programs, the explanations and such that we are attempting to make are the primary tools for overcoming those problems.

Senator Jessiman: The aboriginal people in particular who spoke to us said that they would not abide by this legislation. I know that you have done some work in that regard. Are you getting them on side? Do you feel you are making some headway with them? They seem to me to be objecting more than even the farmers.

Mr. Parry: In an area that is quite complex, my personal view is that the aboriginal component is the most complex of all. Many of the politicized aboriginal groups with which we have dealt are particularly concerned about their constitutional and treaty rights and see the Firearms Act as a potential infringement thereon. We do not think that is the case but they contend that it is an infringement.

We are certain that at some point we will end up in court with an aboriginal person contending that either the act or the regulations are a violation of their section 35 rights or a treaty right.

gens qui se servent d'une arme à feu sont des hommes, non pas des femmes.

Nous avons essayé d'aborder cet aspect-là en travaillant en étroite collaboration avec les gens touchés. Nous avons des partenariats avec les contrôleurs des armes à feu dans les provinces et avec des différents groupes, dont certains ne se considéreraient jamais parmi nos amis dans l'élaboration de ces règlements. Cela, ainsi que nos efforts au niveau des communications que j'ai déjà mentionnées, nous ont permis de dissiper quelque peu l'animosité dont nous avons été témoins.

Nous travaillons beaucoup avec le groupe des utilisateurs des armes à feu créé par la ministre. Ce groupe est composé d'un grand nombre de personnes concernées, y compris des agriculteurs, des collectionneurs et des pourvoyeurs. Ces gens ont participé activement à toutes les étapes du processus.

Récemment, les efforts de communication ont aussi commencé à porter fruit. Comme je l'ai mentionné, nous avons reçu environ 2 500 appels à notre ligne sans frais. Nous avons assisté à 20 expositions d'armes à feu où nous avons rencontré directement les propriétaires et les utilisateurs d'armes à feu. Nous avons fait face à l'animosité dont vous avez parlé. Souvent, nous constatons que les choses sont mal comprises et, pour être franc, certains de nos opposants ont tendance à encourager ces mésententes.

Une fois que nous expliquons le fonctionnement de la loi et que nous montrons aux gens ce qui est écrit dans la loi et dans les règlements, une grande partie de cette animosité disparaît. Nous nous attendons à ce qu'il y ait de la résistance au début, comme dans le cas de bien des changements d'ordre social, tels que les interdictions de fumer, l'utilisation des ceintures de sécurité, et cetera. Cependant, nous croyons qu'avec le temps et grâce aux documents visant à expliquer et à renseigner, les gens vont voir qu'au pire, il s'agit d'un petit agacement par rapport aux avantages généraux que comporte cette loi.

Il s'agit d'un processus à long terme. Les personnes-ressources, les programmes de communication, les explications et ainsi de suite sur lesquels nous mettons l'accent sont les outils principaux qui nous permettront de surmonter ces obstacles.

Le sénateur Jessiman: Les peuples autochtones qui ont comparu devant nous nous ont dit qu'ils ne respecteraient pas cette loi. Je sais que vous avez travaillé sur cet aspect-là. Avez-vous réussi à les convaincre? Avez-vous l'impression que vous faites des progrès à cet égard? Ils semblent s'y opposer plus fermement que même les agriculteurs.

M. Parry: Dans une situation qui est déjà assez complexe, je crois personnellement que la question des autochtones est la plus complexe de toutes. Bien des groupes autochtones politicisés avec lesquels nous avons discuté sont particulièrement préoccupés par les droits constitutionnels et issus de traités. Ils voient la Loi sur les armes à feu comme étant une violation éventuelle de ces droits. Nous ne croyons pas que cela soit le cas, mais ils prétendent que la loi viole leurs droits.

Nous sommes convaincus qu'à un moment donné nous allons nous trouver devant les tribunaux face à une personne autochtone qui prétend que soit la loi, soit les règlements violent ses droits en vertu de l'article 35 ou ses droits issus de traités.

At the same time, however, there are other elements in aboriginal communities who recognize the benefits that the Firearms Act can bring in terms of thwarting criminal activities, dealing with suicide — which has been endemic in many aboriginal communities — and dealing with accidents in respect of firearms. The benefits that accrue from what we are attempting to do have broader community benefits for those areas.

We think that over a period of time we will make some inroads into that problem. We have no doubt that we will end up in court. I do not know that that is in any way avoidable. Perhaps avoidance of it is not even desirable. If we are correct in our strong belief that we are not infringing constitutionally or on treaty rights, a court challenge will serve to solve that issue and we can move on from there to dealing with other issues. We think it will work out over time.

Senator Jessiman: I understand that there are approximately 650 registered First Nations. Is any one of the First Nations on side with you?

Mr. Parry: The short answer is no. However, we would not expect that. The administration of the statutes in provinces and territories is the responsibility of the provinces and territories. Those jurisdictions would be working with the aboriginal communities toward compliance by those communities.

Senator Jessiman: Are all the provinces on side?

Mr. Parry: As you know, Alberta, Saskatchewan, Manitoba and the Northwest Territories have indicated that they do not intend to administer the Firearms Act. We are looking at developing alternatives for administration in those jurisdictions. It is still an open question as to whether they will maintain that position once the decision of the Alberta Court of Appeal on the reference made by Alberta has been made public. We will see where that goes.

It is certain at this stage that we will be administering the Firearms Act in an equal way across Canada for all Canadians.

Mr. Bartlett: There have been a number of discussions with various First Nations about getting involved in the administration of the legislation in their communities. That is not to say that they have climbed on board fully in support, but there have been indications that a number of First Nations are not only willing but anxious to work with the legislation.

Some elements have found support. The James Bay Cree, for example, have generally supported the safety course requirement. They have been anxious to ensure that they can deliver the safety course in their communities. They find value in it.

[Translation]

Senator Losier-Cool: To follow up on the question by my colleague Senator Jessiman about firearms training for young

En même temps, cependant, il y a d'autres personnes dans les collectivités autochtones qui reconnaissent les avantages que comporte la Loi sur les armes à feu pour lutter contre les activités criminelles et le suicide, qui a atteint des proportions endémiques dans bien des collectivités autochtones, et pour réduire le nombre d'accidents liés aux armes à feu. Ces collectivités vont profiter des avantages qui découlent de nos démarches.

Nous croyons qu'avec le temps, nous allons faire des progrès à cet égard. Nous allons inévitablement nous trouver devant les tribunaux. Essayer d'éviter cela n'est peut-être même pas souhaitable. Si nous sommes convaincus que nous ne violons aucun droit constitutionnel ou issu de traités, une contestation devant les tribunaux servira à résoudre le problème et nous pouvons aller de l'avant et nous occuper des autres aspects. Nous croyons que nous allons réussir avec le temps.

Le sénateur Jessiman: Je crois comprendre qu'il y a environ 650 Premières nations inscrites. Est-ce que vous avez des Premières nations dans votre camp?

M. Parry: Pour être bref, la réponse est non. Cependant nous ne nous attendions pas à ce que cela soit le cas. L'administration des lois dans les provinces et les territoires relève de ces derniers. Ces autorités seraient en train de travailler de concert avec les collectivités autochtones en vue d'assurer le respect des lois par ces collectivités.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que toutes les provinces ont donné leur aval?

M. Parry: Comme vous le savez, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest ont indiqué qu'ils n'ont pas l'intention d'administrer la Loi sur les armes à feu. Nous cherchons à élaborer d'autres moyens pour administrer la loi dans ces régions. Il reste à savoir s'ils vont maintenir cette position une fois que la décision de la Cour d'appel de l'Alberta sur le renvoi fait par l'Alberta est rendue publique. On verra bien ce qui se passera.

Il est certain qu'à ce stade nous allons administrer la Loi sur les armes à feu de façon égale partout au pays, pour tous les Canadiens.

M. Bartlett: Bien des discussions ont eu lieu avec les différentes Premières nations sur leur participation au niveau de l'administration de la loi dans leurs collectivités. Cela ne veut pas dire qu'elles nous ont donné un appui inconditionnel, mais certaines choses indiquent que non seulement beaucoup de Premières nations sont d'accord pour travailler avec cette loi, mais aussi qu'elles en ont hâte de le faire.

Certains éléments ont un appui. Les Cris de la Baie James, par exemple, ont appuyé en gros l'exigence portant sur les cours sur le maniement des armes à feu. Ils ont hâte de confirmer qu'ils pourront fournir ces cours dans leurs collectivités. Ils comprennent la valeur de ces cours.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Suite à la question de mon collègue, le sénateur Jessiman, en ce qui a trait à l'éducation des jeunes

people, are education departments open to a school-level firearms training program?

I am a teacher from New Brunswick, a province where statistics show that many people own firearms, and many, many accidents are caused by firearms. If my memory serves me, it is the Canadian province with the second highest number of firearms accidents. When I was teaching 16-, 17-, and 18-year-olds, many of them would get the flu during the hunting season. Sometimes, there were accidents. I think we talked about this with the minister of the day.

[English]

Mr. Parry: That area is somewhat controversial. We have had some sporadic participation in firearms education in schools. It seems to depend on local initiatives sponsored by local people.

At our level, the Coalition for Gun Control has a broad range of individuals, some of whom you have undoubtedly met. One member, a paediatrician and an active member in the Canadian Association of Paediatricians, is strongly of the view that we should not be teaching about firearms in the schools.

We have, within our Canadian firearms safety course group, an initiative to explore that particular area. We intend, over the next 18 months or so, to continue to explore the possibility of mounting courses in schools.

I think that in New Brunswick there is at least one jurisdiction that has some education programs. Terry Burns, a member of our user group on firearms, has made some mention of programs in his area. We know that in British Columbia there is at least one area that has programs. In the Yukon Territory, they have formally incorporated that into some of their curricula. However, it is not widespread and it is still somewhat controversial. We must approach that issue more slowly than quickly.

Senator Moore: When the committee last dealt with this matter, I asked whether the Cree community was consulted by federal officials in the development of the legislation as it pertains to the Cree and their traditional way of life and harvesting of wildlife.

There was a comment made by the witness that, unfortunately, the recommendations that we proposed were the same as those put before the committee with regard to the legislation. At that time we were told not to worry, that under section 117(u), regulations would be adapted to meet with our concerns. The proposed regulations have come forward and, unfortunately, the same inconsistencies and conflicts exist.

Have the Cree and other aboriginal stakeholders been consulted? What portion of their concerns have been addressed to their satisfaction?

Mr. Parry: Yes, they have been consulted. The James Bay Cree and the Council of Yukon First Nations, in particular, have modern treaties and have been the source of much of our attention. We have met with them. We think that the Aboriginal

relativement au maniement des armes à feu, est-ce que les ministères de l'Éducation sont ouverts à un programme au niveau scolaire?

Je suis une enseignante du Nouveau-Brunswick, une province où les statistiques démontrent que de nombreuses personnes ont des armes à feu et qu'un très grand nombre d'accidents sont causés par les armes à feu. Je crois que c'est la deuxième province au Canada, si ma mémoire est bonne. Quand j'enseignais aux jeunes de 16, 17 et 18 ans, plusieurs attrapaient la grippe pendant la saison de chasse. Des fois, il arrivait des accidents. Il me semble qu'on en avait discuté avec le ministre à l'époque.

[Traduction]

M. Parry: Ce sujet est un peu controversé. La participation aux cours sur le maniement des armes à feu offerts dans les écoles a été sporadique. Cela semble dépendre des initiatives locales parrainées par les gens du milieu.

À notre niveau, la Coalition pour le contrôle des armes est composée d'un grand nombre de personnes, dont certaines que vous avez sans doute rencontrées. Un des membres, un pédiatre et membre actif au sein d'une association de pédiatres au Canada, croit fermement que l'on ne devrait pas enseigner le maniement des armes à feu à l'école.

Au sein de notre groupe qui s'occupe du cours de maniement des armes à feu, nous avons une initiative visant à examiner cet aspect en particulier. Au cours des 18 prochains mois, nous prévoyons continuer à examiner la possibilité d'organiser des cours dans les écoles.

Je crois qu'au Nouveau-Brunswick, il y a au moins un endroit où on offre un tel programme. Terry Burns, un des membres du groupe des utilisateurs des armes à feu, a fait mention des programmes dans sa région. Nous savons qu'il y a au moins une région en Colombie-Britannique qui a des programmes. Au Yukon, cette instruction a été incorporée aux programmes scolaires dans une certaine mesure. Nous devons procéder lentement et veiller à ne pas bousculer les choses.

Le sénateur Moore: La dernière fois que le comité s'est penché sur la question, j'ai demandé si les fonctionnaires fédéraux avaient consulté les Cris pour l'élaboration de cette loi, dans la mesure où elle concerne les Cris et les modes de vie et de chasse traditionnels.

Un des témoins a dit que, malheureusement, les recommandations que nous avions proposées pour cette loi étaient identiques à celles présentées au comité. À l'époque, on nous a dit de ne pas nous inquiéter, qu'en vertu de l'alinéa 117(u), les règlements seraient modifiés afin de répondre à nos préoccupations. Les règlements proposés ont été rédigés et, malheureusement, les mêmes incohérences et conflits existent.

A-t-on consulté les Cris et les autres intervenants autochtones? Dans quelle mesure a-t-on réussi à éliminer, à leur satisfaction, leurs préoccupations?

M. Parry: Oui, on les a consultés. Les Cris de la Baie James ainsi que le Conseil des Premières nations du Yukon, en particulier, ont des traités modernes qui ont fait l'objet de notre attention. Nous les avons rencontrés. Nous croyons que le

Adaptation Regulations, which was a part of the group of regulations which you saw last year, address many of their concerns. There are some modifications which we expect to make to those regulations to deal with some technical issues which will take into account further of their concerns.

We do not deceive ourselves that this will make them active supporters of what we are attempting to do. However, we have worked conscientiously with them to meet our treaty obligations in respect of consultation with them. We have addressed most of their concerns in terms of either the adaptation regulations you looked at last year or the proposed changes that we expect to make to them before they become final.

Senator Moore: Do all the dates that you mentioned earlier with regard to pre-registration and the coming into effect of the act on October 1, 1998 apply to aboriginal peoples?

Mr. Bartlett: Yes.

Senator Moore: You said that you will make further amendments to the Aboriginal Adaptation Regulations?

Mr. Parry: Yes.

Senator Moore: Given the fact that it is less than one year before the act will come into effect, when do you do that and how do you do it? Would it involve further consultation? How will Canadians know what is expected of them, the timing of it, and how they can prepare themselves?

Mr. Parry: We expect all of the regulations to be formalized by the latter part of January.

The discussions that we have had to date with all the participants in the development of this package have convinced us that there will be no surprises in the final regulations. In terms of our discussions with aboriginal peoples, the changes that may be made will not be significant. If they were, they would have to go through the parliamentary process before we could proceed with them.

We think that the changes that have been discussed with the James Bay Cree, among others, to deal with their concerns are acceptable to them and are not significant enough to require that they be brought back through the parliamentary process.

Senator Moore: On a scale of 1 to 10, what portion of their concerns do you think have been satisfactorily addressed? Taking into consideration what is in writing now and what you plan by way of further amendments by the end of January, will you be 50 per cent there, 75 per cent there? You said that you do not expect aboriginal people to be supporters of the legislation, but how far do you think you have moved the ball?

Mr. Parry: We could characterize the objections of aboriginal communities in about four areas. The area of fees is a general concern and we are unable to do anything on that, so it will remain a concern.

Règlement d'adaptation visant les armes des peuples autochtones du Canada, qui faisait partie du groupe de règlements que vous avez examinés l'an passé, traite bon nombre de leurs préoccupations. On s'attend à modifier ces règlements dans le but de régler certaines questions techniques qui tiennent compte de leurs préoccupations.

On ne se fait pas d'illusions, on ne croit pas que, grâce à cette modification, ils vont appuyer activement nos objectifs. Cependant, nous avons travaillé très fort, et en consultation avec eux, dans le but de respecter nos obligations en vertu du traité. Nous avons réglé la plupart de leurs problèmes soit par l'entremise du Règlement d'adaptation qui a fait l'objet de votre examen l'année passée, soit par la modification de ce règlement, qu'on propose d'effectuer avant son entrée en vigueur.

Le sénateur Moore: Et les dates auxquelles vous avez fait allusion plus tôt en ce qui concerne le préenregistrement et l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} octobre 1998, est-ce qu'elles s'appliquent aux peuples autochtones?

M. Bartlett: Oui.

Le sénateur Moore: Vous avez dit que vous aviez l'intention de modifier davantage le Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada?

M. Parry: Oui.

Le sénateur Moore: Étant donné qu'il vous reste moins d'un an avant l'entrée en vigueur de cette loi, quand et comment prévoyez-vous le faire? Est-ce qu'une consultation supplémentaire sera nécessaire? Comment les Canadiens sauront-ils ce qu'ils doivent faire, comment vont-ils être au courant des dates limites, des choses qu'il faut faire dans le but de se préparer?

M. Parry: Nous nous attendons à ce que tous les règlements soient officiels d'ici la fin janvier.

D'après toutes les discussions entre tous les participants sur l'élaboration de ce règlement, nous sommes convaincus qu'il n'y aura pas de surprises au moment de l'étape finale. En ce qui concerne notre consultation avec les peuples autochtones, il faut dire que les modifications qui pourront être effectuées ne seront pas importantes. Autrement, il aurait fallu passer par le processus parlementaire avant de pouvoir aller de l'avant.

Nous croyons que les modifications qui ont fait l'objet d'un échange d'informations avec les Cris de la Baie James, entre autres, dans le but d'éliminer leurs préoccupations, sont acceptables selon eux et ne sont pas d'une importance telle qu'il faille passer encore une fois par le processus parlementaire.

Le sénateur Moore: Dans quelle mesure a-t-on résolu leurs problèmes? Compte tenu du libellé actuel et des modifications que vous proposez effectuer d'ici la fin janvier, diriez-vous que vous avez résolu 50 p. 100 ou 75 p. 100 des problèmes? Vous avez dit que vous ne vous attendiez pas à ce que les peuples autochtones appuient la loi, mais dans quelle mesure avez-vous réussi à les faire changer d'avis?

M. Parry: Nous dirions que les objections des collectivités autochtones ont trait à quatre domaines. La question des droits, c'est une préoccupation d'ordre général et nous ne pouvons rien faire pour la régler, alors cette préoccupation demeure.

With regard to the involvement of the community, we think we have some options in order to address some of the operational concerns and concerns of aboriginal communities in that area.

Senator Moore: What does that mean?

Mr. Parry: The degree to which the community will be involved will depend on how the provinces address this matter.

Senator Moore: Do you mean in terms of enforcement or participation by registering?

Mr. Parry: I mean having firearms officers available in aboriginal communities. That will depend in large measure on the degree to which we can obtain provincial concurrence to work with aboriginal communities to make available local people in respect of the administration of those areas.

Senator Moore: The last time, there was some concern about that element in the province of Quebec. I believe that the Quebec police did not want to take on this responsibility and you were trying to find another way to do it. Has that been resolved?

Mr. Parry: That has been a concern. There has been a change in Quebec on that issue. This week, the chief firearms officer from Quebec is touring six communities in Northern Quebec with a view specifically to looking at how they can work with those aboriginal communities in terms of the administration of the Firearms Act.

It is equally fair to say that there has been some ongoing tension between the Sûreté du Québec and some of the Mohawk communities. That probably stems from the relatively recent events in Quebec and perhaps it is to be understood. Clearly, they are approaching the business of administering in aboriginal communities seriously. I am quite encouraged by recent developments.

Senator Moore: You said there were four areas. You spoke about fees and operations. What were the other two areas?

Mr. Parry: There was also the degree to which the communities would be involved. There was some concern about how we defined "elders" in the statute. We think that we have come up with an accommodation on that which will improve the situation.

There was a concern raised that people who are beneficiaries of treaties should not be required to make a declaration that they are participating in traditional hunting practices. We believe that we have an approach to dealing with that problem as well.

I hesitate to assign a percentage to it. We will see whether we will be able to make some of these changes only after we receive the actual drafting of them and are able to examine them fully. However, we are modestly confident that we have addressed the things that we can address. The changes will not address all the issues. Fees will still be a problem and we expect that to be one of the issues on which we will end up in court.

Quant à la participation de la collectivité, nous croyons avoir plusieurs options dans le but de régler certains problèmes d'ordre opérationnel et d'éliminer certaines préoccupations exprimées par les collectivités autochtones.

Le sénateur Moore: Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Parry: La participation de la collectivité dépendra des provinces.

Le sénateur Moore: Vous voulez dire l'application de la loi ou la participation à l'enregistrement?

M. Parry: Je veux dire la possibilité d'avoir des contrôleurs d'armes à feu au sein des collectivités autochtones. Cela dépend largement de la volonté des provinces de travailler en collaboration avec les collectivités autochtones afin de doter ces postes-là avec des gens de la région.

Le sénateur Moore: La dernière fois, cette question faisait problème dans la province de Québec. La Sûreté du Québec ne voulait pas assumer cette responsabilité et alors vous étiez en train de trouver une autre solution. Avez-vous réglé ce problème?

M. Parry: C'était un problème, mais les choses ont changé au Québec. Cette semaine, le contrôleur des armes à feu du Québec visite six collectivités dans le Nord du Québec dans le but de déterminer comment ils peuvent travailler en collaboration avec ces collectivités autochtones afin d'appliquer la Loi sur les armes à feu.

Il est aussi vrai que les rapports entre la Sûreté du Québec et certaines collectivités Mohawk sont tendus depuis un certain temps. Sans doute le problème résulte-t-il des incidents relativement récents qui ont eu lieu au Québec et on peut peut-être comprendre cela. Il est clair que la Sûreté du Québec aborde la question de l'application de la loi au sein des collectivités autochtones de façon très sérieuse. Je suis fort encouragé par les développements récents.

Le sénateur Moore: Vous avez fait allusion à quatre domaines. Vous avez parlé des droits et du côté opérationnel. Quels sont les deux autres domaines?

M. Parry: Il y a également la participation des collectivités. On a exprimé une certaine préoccupation en ce qui concerne la définition d'«aînés» dans le libellé. Nous pensons avoir trouvé une solution qui améliorera la situation.

On ne croit pas que les bénéficiaires des traités devraient être tenus de faire une déclaration précisant qu'ils font de la chasse traditionnelle. Nous croyons que nous avons une façon de régler ce problème également.

Je préfère ne pas citer de pourcentage. Il va falloir recevoir le libellé et l'examiner méticuleusement avant de déterminer si ces changements seront possibles. Nous sommes néanmoins confiants, avec la prudence qui s'impose, que nous avons réglé les problèmes qui sont de notre ressort. Les changements ne vont pas régler toutes les questions. Le problème des droits demeure et nous nous attendons à ce que cette question, notamment, soit tranchée par le tribunal.

Senator Gigantès: I wish to remind you that one of the witnesses from whom we heard last time said that aboriginals would hesitate to become firearms officers because they might die in a hunting accident. I will also remind you that a witness opposed to the bill, when asked why it was that in his particular region familial homicides committed with guns were 17 times more numerous than in other parts of the country, replied, "That is because we have many more guns. If we did not have guns, we would kill them with knives."

Senator Pearson: When do you think you will have the decision from the Alberta reference before the Supreme Court?

Mr. Bartlett: We originally hoped to have a decision by December, but a Supreme Court of Canada decision which was rendered after the hearing in the Alberta Court of Appeal was very relevant to the issues so supplementary submissions were made by all parties, and that may well delay the decision. It is probably more likely now that it will be handed down early next year.

Senator Pearson: We will be very interested to learn the outcome.

Mr. Bartlett: As will we.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us this morning.

How does the committee wish to proceed with the firearms regulations? I see three choices. We can hear more witnesses, we can report that we have heard the department officials today, or we can do nothing at all. We are not forced to report on this.

If we do decide to hear more witnesses, we only have two weeks in which to do so. Four groups have requested to appear before us, but all four have had the opportunity to appear before the House of Commons committee in its review of the regulations.

Senator Gigantès: In view of the calendar and our work load, I do not think members of the committee will have time to read all this literature. Perhaps we could ask someone unbiased on the subject to read it and then inform us.

The Chairman: I would prefer that we report simply that we have heard the department officials. Any other witnesses who would appear before us have had the opportunity to appear before the committee in the other place. The last time around, the committee in the House of Commons made many more recommendations than did this committee. They went into it in great depth. I am sure they are doing so again.

Senator Losier-Cool: I would be satisfied with that approach.

Senator Gigantès: Will you also report that one member of the committee had doubts about the efficacy of the sticker that was shown to us?

Le sénateur Gigantès: Je tiens à vous rappeler que l'un des témoins qui a comparu devant nous la dernière fois a dit que les autochtones ne seraient pas très disposés à devenir des préposés aux armes à feu parce qu'ils craignaient de mourir dans un accident de chasse. De plus, quand nous avons demandé à un témoin qui s'opposait à ce projet de loi pourquoi le taux de meurtres familiaux perpétrés avec une arme à feu était 17 fois plus élevé dans ces régions par rapport aux autres coins du pays, il a répondu: «C'est parce que nous avons beaucoup plus d'armes à feu. Si on n'avait pas d'armes à feu, on se servirait des couteaux pour les tuer.»

Le sénateur Pearson: Quand pensez-vous obtenir la décision de la Cour suprême en ce qui concerne le renvoi de l'Alberta?

M. Bartlett: Au départ, on espérait avoir la décision au mois de décembre, mais la décision de la Cour suprême du Canada rendue après la décision de la Cour d'appel de l'Alberta était très pertinente par rapport à ces questions, alors tous les intervenants ont présenté des soumissions supplémentaires, ce qui pourrait retarder la décision. Par conséquent, il est probable que la décision sera rendue au début de l'an prochain.

Le sénateur Pearson: Nous avons bien hâte de connaître le résultat.

M. Bartlett: Nous aussi.

La présidente: Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant nous ce matin.

Comment est-ce que le comité désire procéder en ce qui concerne le règlement sur les armes à feu? Je vois trois choix. Nous pourrions convoquer d'autres témoins, nous pourrions déclarer que nous avons entendu les fonctionnaires ministériels aujourd'hui, ou bien, nous pourrions ne rien faire du tout. Nous ne sommes pas obligés de faire une déclaration à ce sujet.

Si nous décidons de convoquer d'autres témoins, il ne reste que deux semaines. Quatre groupes ont demandé la permission de comparaître devant nous, mais chacun de ces quatre groupes a eu l'occasion de comparaître devant le comité de la Chambre des communes au moment où il examinait les règlements.

Le sénateur Gigantès: Compte tenu du calendrier et de notre charge de travail, je ne crois pas que les membres du comité auront le temps de lire tous ces documents. Peut-être pourrions-nous demander à quelqu'un d'impartial de lire ces documents et de nous en faire le compte rendu.

La présidente: Je préfère faire un rapport précisant tout simplement que nous avons entendu les fonctionnaires ministériels. Les autres témoins qui comparaitront devant nous ont déjà eu l'occasion de comparaître devant le comité à l'autre endroit. La première fois, le comité de la Chambre des communes a proposé beaucoup plus de recommandations que le nôtre. Ils ont examiné cette question en profondeur. Je suis certain qu'ils continuent de le faire.

Le sénateur Losier-Cool: Cette approche me satisfait.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que vous avez également l'intention de signaler qu'un membre du comité doutait de l'efficacité de l'étiquette qu'on nous a présentée?

The Chairman: I will note that observation.

With regard to the report on Bill S-5, I have the following wording: "Concerns were raised by some members of the committee regarding the language used in reference to the proposed Canadian Human Rights Tribunal. For example, the English version of subsection 50(1) refers to the members or panel conducting the inquiry, while the French version refers to the "membre instructeur". Despite assurances by departmental officials, the committee urges the Minister of Justice to review the language used in Bill S-5 to ensure concurrence between the English and French versions."

The committee adjourned.

La présidente: Je noterai cette observation.

Quant au rapport sur le projet de loi S-5, j'ai le libellé suivant: «Certains membres du comité ont signalé une préoccupation en ce qui concerne le libellé proposé ayant trait au Tribunal canadien des droits de la personne. À titre d'exemple, la version anglaise du paragraphe 50(1) fait allusion aux «members or panel conducting the inquiry», tandis que la version française fait allusion au membre instructeur. Malgré les assurances offertes par les fonctionnaires du ministère, le comité encourage le ministre de la Justice à revoir le libellé du projet de loi S-5 pour s'assurer que les versions anglaise et française correspondent.»

La séance est levée.

APPENDIX A

FOR USE IN COMMITTEE

MOTION

Bill S-5
(36th - 1st)

Clause 16
Page 9

Moved by

THAT Bill S-5, in clause 16, be amended by replacing lines 15 to 22, on page 9, with the following:

“16. Section 16 of the Act is replaced by the following:

16. (1) It is not a discriminatory practice for a person to adopt or carry out a special program, plan or arrangement designed to prevent disadvantages that are likely to be suffered by, or to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by, any group of individuals when those disadvantages would be based on or are related to the prohibited grounds of discrimination, by improving opportunities respecting goods, services, facilities, accommodation or employment in relation to that group.

(2) The Canadian Human Rights Commission may

(a) make general recommendations concerning desirable objectives for special programs, plans or arrangements referred to in subsection (1); and

(b) on application, give such advice and assistance with respect to the adoption or carrying out of a special program, plan or arrangement referred to in subsection (1) as will serve to aid in the achievement of the objectives the program, plan or arrangement was designed to achieve.

(3) It is not a discriminatory practice to collect information relating to a prohibited ground of discrimination if the information is intended to be used in adopting or carrying out a special program, plan or arrangement under subsection (1)”.
”

ANNEXE A

À L'USAGE DU COMITÉ

MOTION

Projet de loi S-5
(36^e - 1^{re})

Article 16
Page 9

Il est proposé par

QUE le projet de loi S-5, à l'article 16, soit modifié par substitution, aux lignes 17 à 24, page 9, de ce qui suit :

<< 16. L'article 16 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

16. (1) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer ou prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés, directement ou indirectement, sur un motif de distinction illicite en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, à des services, à des installations ou à des moyens d'hébergement.

(2) La Commission canadienne des droits de la personne peut :

a) faire de recommandations d'ordre général, relatives aux objectifs souhaitables pour les programmes, biens, ou arrangements visés au paragraphe (1);

b) sur demande, prêter son concours à l'adoption ou à la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).

(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de recueillir des renseignements relatifs à un motif de distinction illicite s'ils sont destinés à servir lors de l'adoption ou de la mise en oeuvre des programmes, plans, ou arrangements visés au paragraphe (1). >>



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-5:

From the Department of Justice:

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law
Section.

On the examination of the Proposed Regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act:

From the Department of Justice:

Mr. Gordon Parry, Director, Policy and Programs, Canadian
Firearms Centre;

Mr. William C. Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms
Centre;

Ms. Carolyn Saint-Denis, Senior Policy Analyst, Policy and
Programs, Canadian Firearms Centre.

Sur le projet de loi S-5:

Du ministère de la Justice:

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la
personne.

Sur l'étude des projets de réglementation conformément à l'article 118 de La Loi concernant les armes à feu:

Du ministère de la Justice:

M. Gordon Parry, directeur, Politiques et programmes, Centre
canadien des armes à feu;

M. William C. Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien
des armes à feu;

Mme Carolyn Saint-Denis, analyste principale de politiques,
Politiques et programmes, Centre canadien des armes à feu.

CA1
YC24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Monday, December 15, 1997

Le lundi 15 décembre 1997

Issue No. 11

Fascicule n° 11

First and only meeting on:
Examination of the proposed Regulations pursuant to
subsections 7(6) and 7(7) of the Referendum Act

Première et unique réunion concernant:
L'examen du projet de règlement conformément aux
paragraphe 7(6) et 7(7) de la Loi référendaire

First meeting on:
Bill C-16, An Act to amend the
Criminal Code and the Interpretation Act
(powers to arrest and enter dwellings)

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-16, Loi modifiant le
Code criminel et la Loi d'interprétation
(arrestation et entrée dans les habitations)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Losier-Cool	Petten
	Watt

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Petten substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*December 12, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Losier-Cool	Petten
	Watt

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Petten est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 12 décembre 1997*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 11, 1997:

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be empowered to review the regulation proposed by the Chief Electoral Officer, tabled in the Senate on December 10, 1997.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 décembre 1997:

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck,

Que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le règlement proposé par le directeur général des élections, déposé au Sénat le 10 décembre 1997.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 11, 1997:

The question then being put on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, for the second reading of Bill C-16, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 décembre 1997:

La motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Ferretti Barth, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-16, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, December 15, 1997

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:39 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Petten and Watt (9).

Other senators present: The Honourable Senator Cools (1).

In attendance: James Robertson, Marilyn Pilon and David Goetz, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 11, 1997, at 10:39 a.m. the committee commenced its examination of the Regulations pursuant to subsection 7(6) and 7(7) of the Referendum Act proposed by the Chief Electoral Officer.

WITNESS:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties;

The Chairman made an opening statement.

Mr. Girard made a statement and answered questions.

It was agreed — That the Proposed Regulations be reported to the Senate without further hearings.

After debate, it was agreed — That the report be tabled in the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 11, 1997, at 10:48 a.m. the committee commenced its consideration of Bill C-16, An Act to amend the Criminal Code and the Interpretation Act (powers to arrest and enter dwellings).

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Brian Ford, President, Law Amendments Committee, Chief, Ottawa-Carleton Police Service;

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee.

From the Canadian Police Association:

Mr. Scott Newark, Executive Director.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 15 décembre 1997

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 39, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Petten et Watt (11).

Autre sénateur présente: L'honorable sénateur Cools (1).

Également présents: James Robertson, Marilyn Pilon et David Goetz, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 décembre 1997, à 10 h 39, le comité entreprend son examen du projet de règlement conformément aux paragraphes 7(6) et 7(7) de la Loi référendaire proposé par le directeur général des élections.

TÉMOIN:

D'Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques et Registraire des partis politiques.

La présidente fait une déclaration.

M. Girard fait une déclaration, puis répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité fasse rapport au Sénat du règlement proposé sans tenir d'autres audiences.

Après débat, il est convenu — Que le rapport soit déposé auprès du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 décembre 1997, à 10 h 48, le comité entreprend son étude du projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel et la Loi d'interprétation (arrestation et entrée dans les habitations).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal;

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique en matière de droit pénal.

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. Brian Ford, président, comité de modification aux lois, chef, Service d'Ottawa-Carleton;

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modifications aux lois.

De l'Association canadienne des policiers:

M. Scott Newark, agent exécutif.

From the Criminal Lawyers Association:

Mr. Irwin Koziobrocki, Treasurer.

Mr. Robert E. Hawkins, Associate Professor of Public Law, University of Western Ontario.

From REAL Women of Canada:

C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President.

At 10:54 a.m., the committee proceeded *in camera*.

At 11:20 a.m., the committee resumed in public.

The Chairman announced that it had been agreed during the *in camera* session that the Minister of Justice will be heard on Tuesday, December 16, 1997 and that invitations to appear be extended to the Attorneys General of British Columbia, Alberta, Ontario and Quebec.

Mr. Roy made a statement and, together with Mr. Zigayer and Ms. Blackell, answered questions.

Senator Gigantès raised a point of order regarding the use of electronic equipment, in this case a laptop computer, in committee.

Senator Milne ruled that, pursuant to rule 19(4) of the *Rules of the Senate*, electronic devices which do not produce any sound may be used in committee.

At 1:10 p.m., the committee suspended.

At 1:31 p.m., the committee resumed.

Mr. Brian Ford made a statement.

Mr. Scott Newark made a statement and, together with Mr. Ford and Mr. Westwick, answered questions.

At 2:07 p.m., the committee suspended.

At 2:26 p.m., the committee resumed.

Senator Cogger asked that the committee later have another *in camera* session to discuss several issues.

Mr. Koziobrocki made a statement and answered questions.

Mr. Robert E. Hawkins made a statement and answered questions.

At 3:55 p.m., the committee suspended.

At 4:06 p.m., the committee resumed.

Ms. C. Gwendolyn Landolt made a statement and answered questions.

At 4:50 p.m., the committee suspended.

At 5:31 p.m., the committee resumed.

Ms. Landolt answered a further question.

Mr. Yvan Roy answered further questions.

At 6:20 p.m., Senator Cogger took the Chair.

At 6:24 p.m., Senator Milne resumed the Chair.

Mr. Roy answered further questions.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Irwin Kokiebrocki, trésorier;

M. Robert E. Hawkins, professeur agrégé de droit public, Université Western Ontario.

De REAL Women of Canada:

C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale.

À 10 h 54, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 11 h 20, la séance publique reprend.

La présidente annonce qu'il a été convenu pendant la séance à huis clos que la ministre de la Justice comparaisse le mardi 16 décembre 1997 et que des invitations à comparaître soient transmises aux procureurs généraux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec.

M. Roy fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Zigayer et de Mme Blackell.

Le sénateur Gigantès invoque le Règlement concernant l'utilisation de matériel électronique en comité, en l'occurrence un ordinateur portable.

Le sénateur Milne décide que, en conformité avec le paragraphe 19(4) du *Règlement du Sénat*, les dispositifs électroniques qui ne produisent pas de son peuvent être utilisés en comité.

À 13 h 10, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 31, le comité reprend ses activités.

M. Brian Ford fait une déclaration.

M. Scott Newark fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de MM. Ford et Westwick.

À 14 h 07, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 26, le comité reprend ses activités.

Le sénateur Cogger demande que le comité tienne ultérieurement une autre séance à huis clos pour discuter de diverses questions.

M. Koziobrocki fait une déclaration et répond aux questions.

M. Robert E. Hawkins fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 55, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 06, le comité reprend ses activités.

Mme C. Gwendolyn fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 50, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 31, le comité reprend ses activités.

Mme Landolt répond à une autre question.

M. Yvan Roy répond à d'autres questions.

À 18 h 20, le sénateur Cogger assume la présidence.

À 18 h 24, le sénateur Milne reprend le fauteuil.

M. Roy répond à d'autres questions.

After debate, it was agreed — That the committee meet, *in camera*, at 1:00 p.m. on Tuesday, December 16, 1997 and that the Minister of Justice be heard, in public, at 1:15 p.m.

After debate, it was agreed — That clause-by-clause consideration of Bill C-16 be put on the notice and agenda for the meeting of Tuesday, December 16, 1997.

At 6:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après débat, il est convenu — Que le comité se réunisse à huis clos à 13 heures le mardi 16 décembre 1997 et que la ministre de la Justice comparaisse dans le cadre de la séance publique à 13 h 15.

Après débat, il est convenu — Que l'étude article par article du projet de loi C-16 soit inscrite à l'ordre du jour de la réunion du mardi 16 décembre 1997.

À 18 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 15, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:39 a.m. to examine the regulation proposed by the Chief Electoral Officer; and to give consideration to Bill C-16, to amend the Criminal Code and the Interpretation Act (powers to arrest and enter dwellings).

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, we have before us Mr. Jacques Girard from Elections Canada.

I believe there is something that you should like us to do for you, Mr. Girard.

[*Translation*]

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties, Elections Canada: As required by the Act, we have provided members of the committee with a draft amendment of what can be referred to informally as the "referendum regulation." I will very quickly explain what it is all about.

On December 18, 1996, Parliament adopted a bill that amended the Elections Act, namely to set up a permanent voters' list. The list has been in place since last April, following the enumeration that was carried out in Canada. When the list came into force, the Elections Act contained provisions governing door-to-door enumeration, which has occurred in Canada for 75 years.

These provisions are no longer necessary since we now have a permanent voters' list. As soon as an election is called, the preliminary lists to be used for the election are extracted from a permanent list. Last December 1st, by order, the government adopted sections 20 and 21(2) of Bill C-63 that will repeal the provisions on enumeration in the Elections Act.

The procedure for a referendum is such that the Elections Act adopted for a referendum is applicable in the context of a referendum. It became necessary to make the same amendment to the referendum regulation and that is essentially the purpose of the regulation that we sent you last week. It will repeal the provisions that made enumeration mandatory.

Senator Beaudoin: The amendment that you are suggesting does not affect the Elections Act but only the regulation to adapt it to the new system?

Mr. Girard: That is correct.

Senator Beaudoin: The amendment you are proposing would be necessary during the referendum?

Mr. Girard: If the provisions on enumeration are not repealed, there would technically be ambiguity. The Act contains the provisions according to which preliminary lists are extracted from the permanent list if there is an election or a referendum. At the same time, in the regulations, some provisions would remain. For

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 15 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 39 pour examiner le règlement proposé par le directeur général des élections et pour étudier le projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel et la Loi d'interprétation (arrestation et entrée dans les habitations).

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, nous recevons M. Jacques Girard, d'Élections Canada.

Je crois qu'il est une chose que vous souhaitiez que nous fassions pour vous, monsieur Girard.

[*Français*]

M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques et Registraire des partis politiques, Élections Canada: Tel que requis par la loi, nous avons transmis aux membres du comité une proposition de modification à ce qu'on appelle en langage familier le «règlement référendaire». Je vais vous expliquer très rapidement ce dont il s'agit.

Le 18 décembre 1996, le Parlement a adopté le projet de loi qui modifiait la Loi électorale, notamment pour mettre en place un registre permanent des électeurs. Le registre est en place depuis avril dernier, suite au recensement effectué au Canada. Au moment de l'entrée en vigueur du registre, il subsistait dans la Loi électorale des dispositions régissant la tenue d'un recensement porte à porte, tel qu'on l'a connu au Canada depuis 75 ans.

Ces dispositions ne sont plus nécessaires puisqu'on a maintenant un registre permanent des électeurs. Dès qu'une élection est déclenchée, les listes préliminaires qui servent à cette élection sont extraites du registre. Le premier décembre dernier, par décret, le gouvernement a adopté les articles 20 et 21(2) du projet de loi C-63 qui ont pour effet d'abroger les dispositions de la Loi électorale qui concernent le recensement.

La procédure référendaire fait en sorte que la Loi électorale adoptée aux fins de référendum est applicable dans le cadre d'un référendum. Il devenait nécessaire de faire la même modification au règlement référendaire et c'est essentiellement le but du règlement qu'on vous a transmis la semaine dernière. Il aura pour effet d'abroger les dispositions qui rendaient obligatoire la tenue d'un recensement.

Le sénateur Beaudoin: L'amendement que vous suggérez ne vise pas la Loi électorale mais seulement le règlement pour l'adapter au nouveau système?

M. Girard: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: On aurait besoin de l'amendement que vous proposez lors d'un référendum?

M. Girard: Si on n'abrogeait pas les dispositions qui concernent le recensement, il y aurait techniquement une ambiguïté. La loi contient toutes les dispositions selon lesquelles les listes préliminaires sont extraites du registre s'il y a élection ou s'il y a référendum. Parallèlement, dans le règlement, certaines

example, that enumerators must go door-to-door. The ambiguity should no longer exist since there is now a permanent list.

Senator Beaudoin: The purpose of this amendment is to make the regulations clear in the event of a federal referendum?

Mr. Girard: That is correct. Since our mission at Elections Canada is to always be prepared, this amendment brings us up-to-date. This also enables us to prepare the office consolidation.

Senator Beaudoin: The Elections Act for the referendum is also ready?

Mr. Girard: Yes, it is ready. This is the only amendment that is necessary to ensure that if there were a referendum, at any time, we have the legislation necessary to conduct it.

Senator Nolin: I assume that you are in the process of working on an amendment to enable Saskatchewan to vote at the same time as the other provinces?

Mr. Girard: We recommended that Parliament look into this problem in a report that was tabled last September. The problem in Saskatchewan is particular, because some provinces do not change time like other provinces. We suggest giving the Chief Electoral Officer the authority to determine the time of the vote by taking into account the time of year when the election is held. That way, it could be adapted from sea to sea in accordance with the amendment's initial objective.

Senator Nolin: That was the objective of the amendment adopted?

Mr. Girard: Yes.

Senator Nolin: It was discovered later on that not everything had been foreseen.

Mr. Girard: Yes, if the election had taken place in the winter, we would not have had this problem.

[English]

The Chairman: Mr. Girard, I understand that on the income tax form there is a box to check off to indicate whether you want your information used to put you on the electoral list. Do you have any idea yet of how many people opted out at tax time this year?

Mr. Girard: That modification to the tax form will be for the 1997 fiscal year. It will appear on tax forms next April. Thus far, 257 people of 20 million have opted out of the register.

The Chairman: Since the election in June, have you used any other electoral lists to update the register? Are you in the process of updating already?

Mr. Girard: We are in the process of updating the register from lists of driver's licences and vital statistics from provincial authorities. We are expecting to receive data from Revenue

dispositions subsisteraient. Par exemple, que les recenseurs doivent visiter chaque habitation de porte à porte. L'ambiguïté ne devrait plus exister étant donné qu'il y a maintenant un registre permanent.

Le sénateur Beaudoin: Le but visé par cet amendement est de rendre le règlement plus clair dans l'éventualité où il y aurait un référendum fédéral?

M. Girard: C'est exact. Étant donné que notre mission à Elections Canada est d'être toujours prêts, il s'agit d'avoir un ajustement à jour. Cela nous permettra en même temps de préparer les codifications administratives.

Le sénateur Beaudoin: La Loi électorale pour le référendum est prête aussi?

M. Girard: Oui, elle est prête. C'est la seule modification qui est nécessaire de telle sorte que s'il y avait un référendum, à quelque moment que ce soit, on a la législation nécessaire pour le conduire.

Le sénateur Nolin: Je présume que vous êtes en train de travailler à un amendement pour permettre à la Saskatchewan de voter aux mêmes heures que les autres provinces?

M. Girard: Un rapport a été déposé au Parlement au mois de septembre dernier dans lequel on lui recommande de se pencher sur cette difficulté. Le problème de la Saskatchewan est particulier parce que des provinces ne s'adaptent pas au changement des fuseaux horaires comme d'autres provinces. Nous proposons de donner le pouvoir au directeur général des élections de fixer l'heure du vote en tenant compte du temps de l'année où le scrutin a lieu. Ainsi, cela pourra être adapté d'un océan à l'autre comme c'était le but initial de la modification.

Le sénateur Nolin: C'était l'objectif de l'amendement adopté?

M. Girard: Effectivement.

Le sénateur Nolin: On a découvert en cours de route qu'on n'avait pas été assez prévoyant?

M. Girard: Oui, si le scrutin s'était tenu en hiver, on n'aurait pas eu ce problème.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Girard, si j'ai bien compris, les formulaires d'impôt sur le revenu comportent une case que vous devez cocher pour indiquer si vous souhaitez que les renseignements fournis servent à vous inscrire sur la liste électorale. Avez-vous une idée du nombre de gens qui ont refusé, au moment des déclarations d'impôt, cette année?

M. Girard: Cette modification s'appliquera au formulaire d'impôt pour l'exercice 1997. Elle figurera sur les formulaires de déclaration en avril prochain. Jusqu'ici, 257 personnes sur 20 millions ont choisi de ne pas se faire inscrire.

La présidente: Depuis les élections en juin, vous êtes-vous servi d'une autre liste électorale pour mettre le registre à jour? Êtes-vous déjà en train de le réviser?

M. Girard: Nous sommes en train de faire une mise à jour à partir des listes de permis de conduire et des statistiques fournies par les autorités provinciales. Nous nous attendons à recevoir des

Canada for this year because they took the summer and part of the fall to process the information that was contained in the fiscal returns that were sent in April. Yes, we are in the process of updating the register now.

The Chairman: There being no further questions, we thank you very much.

Mr. Girard: Thank you.

The Chairman: Honourable senators, shall I table the report on the committee's behalf? In that way, we will have taken the necessary steps on this.

Senator Cools: When you say "table the report", you mean the committee report?

The Chairman: Yes, indicating that we have heard the official.

Senator Cools: You are asking for the committee's approval that you report this?

The Chairman: Yes, but to table the report rather than present it. In that way, no further action is required.

Senator Cools: Why would you want to do that rather than go through the usual process of presenting the report?

The Chairman: Because these regulations are already within the purview of the Chief Electoral Officer to change. He has done so and he has reported to us that he has done so. All we need do is table the fact that we have received the report.

Senator Cools: To the extent that the Chief Electoral Officer is one of the four servants of Parliament, I see nothing wrong with moving the report in the usual way that we move and adopt reports.

The Chairman: This committee has done this before on things that were presented to us as a *pro forma* situation.

Senator Beaudoin: Is there a precedent?

The Chairman: Yes, we have precedents.

Senator Beaudoin: I have no objection to what Senator Cools says. It is quite acceptable to me. You are suggesting this because we have done this in the past?

The Chairman: I understand that it would be procedurally wrong to present the report rather than to table it because this report requires no action by the Senate.

Senator Beaudoin: I see.

Senator Cools: However, unanimous reports of committees usually require very little action. They are adopted if they are unanimous.

The Chairman: Yes, but there is precedent for this. If there is no further action required, it keeps the people who prepare the daily agenda in the Senate busy putting it on the Order Paper until it eventually falls off.

Is it the wish of the committee that I table or present?

Senator Beaudoin: I do not care one way or the other.

données de Revenu Canada pour cette année parce que le ministère a passé l'été et une partie de l'automne à traiter l'information contenue dans les déclarations d'impôt qui ont été envoyées en avril. Oui, nous sommes en train de mettre la liste à jour.

La présidente: Comme il n'y a pas d'autres questions, nous vous remercions infiniment.

M. Girard: Merci.

La présidente: Honorables sénateurs, dois-je déposer le rapport au nom du comité? Ainsi, nous aurons pris toutes les mesures nécessaires à ce sujet.

Le sénateur Cools: Lorsque vous parlez de «déposer le rapport», parlez-vous du rapport du comité?

La présidente: Oui, indiquant que nous avons entendu le directeur.

Le sénateur Cools: Vous demandez l'approbation du comité pour en faire rapport?

La présidente: Oui, mais pour déposer le rapport plutôt que le présenter. Ainsi, il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

Le sénateur Cools: Pourquoi voulez-vous procéder ainsi au lieu de présenter le rapport comme d'habitude?

La présidente: Parce que le directeur général des élections a déjà le pouvoir de modifier ces règlements. Il l'a fait et c'est ce qu'il nous a annoncé. Il nous suffit de déposer un rapport disant que nous avons reçu son rapport.

Le sénateur Cools: Dans la mesure où le directeur général des élections est l'un des quatre hauts fonctionnaires au service du Parlement, je ne vois aucun mal à proposer le rapport de la façon dont nous proposons et adoptons habituellement les rapports.

La présidente: Le comité l'a déjà fait pour des choses qui nous ont été présentées comme une situation habituelle.

Le sénateur Beaudoin: Y a-t-il un précédent?

La présidente: Oui, nous avons des précédents.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois pas d'objection à ce que dit le sénateur Cools. Cela me paraît acceptable. Vous faites cette suggestion parce que nous avons déjà procédé ainsi par le passé?

La présidente: Je crois que la procédure ne nous permet pas de présenter le rapport plutôt que de le déposer étant donné que ce rapport n'exige aucune mesure de la part du Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Je vois.

Le sénateur Cools: Néanmoins, les rapports unanimes des comités exigent généralement très peu de mesures. Ils sont adoptés s'ils sont unanimes.

La présidente: Oui, mais il y a un précédent. Si aucune autre mesure n'est requise, les personnes qui préparent le programme quotidien au Sénat l'inscrivent au **Feuilleton** jusqu'à ce qu'il en soit radié.

Le comité désire-t-il que je dépose ou que je présente le rapport?

Le sénateur Beaudoin: L'un ou l'autre, peu m'importe.

Senator Cools: You must put a motion so that we can vote on it.

The Chairman: I am advised that it is procedurally wrong to present it.

Will all those in favour of tabling the report so indicate.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We will move on to the next item on the agenda, which is the consideration of Bill C-16.

Senator Cools: Before we call the witnesses, perhaps we should have a discussion on the witnesses that we will hear and how the committee will proceed for the day.

Since we have before us a list of witnesses which I assume came forward from the steering committee, it would seem to me that, at minimum, we should discuss the acceptability of this list and the agenda before the committee today.

Perhaps the witnesses could wait for a few minutes.

Senator Nolin: That is a valid point. Before we go into that, did we receive answers from the provincial attorneys general?

The Chairman: Yes. Senator Cogger wanted us to approach the Attorney General of B.C., and we did so. He is unable to attend here.

Senator Nolin: Are they able to attend later this week?

The Chairman: We did not ask them about that.

Senator Beaudoin: Were they invited?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: They were all invited?

The Chairman: B.C. was invited.

Senator Cools: It is my position that the committee should hear the provincial attorneys general. Is it correct that only one was invited?

The Chairman: Only the Attorney General of B.C. was invited, because that is where the problem arose. He was invited on Friday after the steering committee meeting.

Senator Cools: When could he get to Ottawa?

The Chairman: We would have to ask him. He could not make it today.

Senator Cools: Perhaps someone could tell us exactly when the invitation was extended, exactly what he said, and what his time preference was to attend the committee.

These are very serious questions. I am amazed that all of the attorneys general, or representatives thereof, were not invited. I understand the haste with which some of these decisions were made on Friday. I believe that some of these decisions were taken in a very few seconds, but I really should like to know.

Le sénateur Cools: Vous devez proposer une motion afin que nous puissions voter.

La présidente: On me dit que la procédure ne me permet pas de présenter le rapport.

Que tous ceux qui sont pour le dépôt du rapport veulent bien l'indiquer.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Nous allons passer à l'article suivant de l'ordre du jour, à savoir l'examen du projet de loi C-16.

Le sénateur Cools: Avant que nous n'appelions les témoins, peut-être devrions-nous discuter des témoins que nous allons entendre et de la façon dont nous allons procéder au cours de la journée.

Nous avons sous les yeux une liste de témoins qui a été dressée, je le suppose, par le comité directeur, et il me semble donc que nous devrions au moins voir si nous sommes d'accord sur cette liste et l'ordre du jour.

Les témoins pourraient peut-être attendre quelques minutes.

Le sénateur Nolin: C'est un bon argument. Avant de le faire, avons-nous reçu des réponses des procureurs généraux des provinces?

La présidente: Oui, le sénateur Cogger voulait que nous contactions le procureur général de la Colombie-Britannique et c'est ce que nous avons fait. Il n'a pas pu venir.

Le sénateur Nolin: Pourront-ils venir plus tard cette semaine?

La présidente: Nous ne leur avons pas posé la question.

Le sénateur Beaudoin: Ont-ils été invités?

La présidente: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Ils ont été tous invités?

La présidente: Celui de la Colombie-Britannique a été invité.

Le sénateur Cools: J'estime que le comité devrait entendre les procureurs généraux des provinces. Est-il exact que nous n'en avons invité qu'un?

La présidente: Nous n'avons invité que le procureur général de la Colombie-Britannique parce que c'est là que s'est posé le problème. Il a été invité, vendredi, après la réunion du comité directeur.

Le sénateur Cools: Quand peut-il venir à Ottawa?

La présidente: Il faudrait le lui demander. Il n'a pas pu venir aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Quelqu'un pourrait peut-être nous préciser quand l'invitation a été lancée, ce qu'il a dit exactement et à quel moment il préférerait venir au comité.

Ce sont là des questions très importantes. Je suis sidérée d'apprendre que tous les procureurs généraux ou leurs représentants n'ont pas été invités. Je comprends qu'il a fallu prendre certaines décisions à la hâte vendredi. Je crois que certaines d'entre elles ont été prises en quelques secondes, mais j'aimerais vraiment savoir ce qu'il en est.

The Chairman: Our clerk was the person who spoke to him after the steering committee meeting, as she was directed to do.

Madam Clerk, what did he say?

Senator Cools: For the clerk to speak to us she must have permission.

The Chairman: Does she have permission to answer the question?

Senator Cools: Yes, permission granted.

Dr. Heather Lank, Clerk of the Committee: I spoke to the office of the Attorney General several times on Friday, calling first immediately following the steering committee meeting, which would have been late on Friday morning. His office spoke to the Attorney General to see if it would have been possible for him to appear. At the time, we had officially scheduled hearings on Bill C-16 only for today and therefore I was instructed to find out if he would be available today.

The Attorney General, having looked at his schedule, told his staff that he would not be able to attend a meeting today.

Senator Cools: And neither would a representative?

Ms Lank: That is correct. I asked whether he could send someone and they said "no".

Senator Cools: That was for today. My understanding is that the authority granted for the committee to sit included Tuesday. Did you put to him the question of Tuesday?

Ms Lank: No.

Senator Cools: Why did you not put the question to him for Tuesday, since the committee had the authority to sit on Tuesday?

The Chairman: Senator Cools —

Senator Cools: I am sorry. I am asking her. Since you have given her permission to sit at this table and to answer questions, I have put a question to her.

Why did you not put it to the Attorney General of British Columbia that the committee could sit on Tuesday?

Ms Lank: Because, senator, my instruction from the steering committee was to see whether he was available to come on Monday, which is when we had scheduled the hearings on Bill C-16. I have no authority independent of the steering committee on this, senator.

Senator Cools: I would also submit that the steering committee has not that much power independent of the Senate committee.

Perhaps, Senator Milne, you could tell us, since you yourself asked me for authority for the Senate committee to sit on Tuesday, why the agenda has taken on the form it has. Second, why have the attorneys general not been invited? If the Attorney General of British Columbia was not able to attend on Monday, why was he not offered the opportunity to appear on Tuesday?

La présidente: C'est notre greffière qui lui a parlé après la réunion du comité directeur, comme on le lui a demandé.

Madame la greffière, qu'a-t-il dit?

Le sénateur Cools: Pour que la greffière puisse nous parler, elle doit en obtenir la permission.

La présidente: A-t-elle la permission de répondre à la question?

Le sénateur Cools: Oui, la permission est accordée.

Mme Heather Lank, greffière du comité: J'ai communiqué avec le bureau du procureur général à plusieurs reprises vendredi, d'abord aussitôt après la réunion du comité directeur, en fin de matinée, vendredi. Le personnel de son bureau a demandé au procureur général s'il lui était possible de comparaître. Nous avions alors prévu officiellement de tenir nos audiences sur le projet de loi C-16 uniquement aujourd'hui et on m'a donc demandé de voir s'il serait disponible aujourd'hui.

Après avoir examiné son emploi du temps, le procureur général a dit à son personnel qu'il ne pouvait pas assister à une réunion aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Il n'a pas pu non plus envoyer un représentant?

Mme Lank: En effet. J'ai demandé s'il pouvait envoyer quelqu'un, mais on m'a répondu par la négative.

Le sénateur Cools: C'était pour aujourd'hui. Si j'ai bien compris, le comité est également autorisé à siéger mardi. Lui avez-vous posé la question pour mardi?

Mme Lank: Non.

Le sénateur Cools: Pourquoi ne lui avez-vous pas posé la question pour mardi étant donné que le comité était autorisé à siéger mardi?

La présidente: Sénateur Cools...

Le sénateur Cools: Je regrette. Je lui pose la question. Comme vous lui avez donné la permission de siéger à cette table et répondre aux questions, je lui ai posé une question.

Pourquoi n'avez-vous pas dit au procureur général de la Colombie-Britannique que le comité pouvait siéger mardi?

Mme Lank: Parce que, sénateur, le comité directeur m'avait demandé de voir s'il pouvait venir lundi, le jour où nous avions prévu de tenir les audiences sur le projet de loi C-16. Je n'ai aucun pouvoir indépendamment du comité directeur, sénateur.

Le sénateur Cools: Je dirais également que le comité directeur n'a pas beaucoup de pouvoir indépendamment du comité sénatorial.

Sénateur Milne, peut-être pourriez-vous nous dire, étant donné que vous m'avez demandé l'autorisation de faire siéger le comité mardi, pourquoi le programme a été établi de cette façon. Deuxièmement, pourquoi les procureurs généraux n'ont-ils pas été invités? Si le procureur général de la Colombie-Britannique ne pouvait pas venir lundi, pourquoi ne lui a-t-on pas offert de comparaître mardi?

Perhaps, honourable senators, we should go *in camera* to discuss this subject matter. To the extent that the steering committee brought today's agenda forward, it seems to me that it should meet with the approval and support of the entire committee.

The Chairman: The committee will continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

Upon resuming.

The Chairman: It has been agreed that the committee will hear from the minister tomorrow. As well, we will invite the Attorneys General of British Columbia, Alberta, Ontario and Quebec to appear before us to make presentations.

We will now hear from Mr. Roy.

[Translation]

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: My name is Yvan Roy, and I am accompanied this morning by Ms. Gillian Blackell and Mr. Michael Zigayer.

[English]

We are here, honourable senators, to try to explain as best we can what Bill C-16 is all about. In order to do that, I will make my presentation in three different segments.

We will attempt to explain as best we can what the decision in *Feeney* was not about — that is, what the court did not decide. That will be helpful in understanding why and how the Minister of Justice identified the issues that needed to be addressed in Bill C-16. Ultimately, we will discuss what is to be found in Bill C-16.

I invite senators to stop me whenever they feel it is necessary if they wish to hear some more explanations about a particular point.

Madam Chairman, in my presentation I will try to be as factual as I can. I do not mean to be argumentative in any way, shape or form.

The first thing that must be put on the record is that the court in *Feeney* did not order Parliament in any way, shape or form to legislate in this area.

The decision in *Feeney* deals basically with a very narrow issue. That issue is the right of the state to enter into a dwelling-house for the purpose of arresting someone about whom it is believed that they have committed a crime. The court had to decide at common law whether it is still possible to enter a dwelling-house and arrest someone without having obtained in the first place a judicial authorization to enter into that dwelling-house. The common law, which is judge made, as we all know, was clear on this subject.

In 1986, the Supreme Court in a case called *Landry* decided that it was possible at common law, without having considered the Charter of Rights and Freedoms, for the state to enter into a dwelling-house for the purpose of arresting someone without having judicial authorization. That was the law as of 1986 and onward.

Honorables sénateurs, peut-être devrions-nous nous réunir à huis clos pour discuter de cette question. Étant donné que le comité directeur a proposé cet ordre du jour, j'estime qu'il devrait avoir l'approbation de tout le comité.

La présidente: Nous allons poursuivre la séance à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.

Reprise de la séance.

La présidente: Il a été entendu que le comité entendrait le ministre demain. Nous allons également inviter les procureurs généraux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec à comparaître devant nous.

Nous allons maintenant entendre M. Roy.

[Français]

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je m'appelle Yvan Roy et je suis accompagné ce matin de Mme Gillian Blackell et de M. Michael Zigayer.

[Traduction]

Honorables sénateurs, nous sommes ici pour tenter de vous expliquer de notre mieux en quoi consiste le projet de loi C-16. Pour ce faire, je vais présenter mon exposé en trois parties.

Nous chercherons d'abord à expliquer de notre mieux ce que l'arrêt rendu dans l'affaire *Feeney* n'était pas, autrement dit, ce que la Cour suprême n'a pas décidé. Cela vous aidera à comprendre pourquoi et comment le ministre de la Justice a déterminé quelles étaient les questions à aborder dans le projet de loi C-16. Ensuite, nous discuterons de la teneur du projet de loi C-16.

J'invite les sénateurs à m'arrêter chaque fois qu'ils le jugeront nécessaire s'ils ont besoin d'explications supplémentaires.

Madame la présidente, j'essaierai de m'en tenir aux faits dans toute la mesure du possible. Je n'ai pas l'intention de présenter d'arguments pour ou contre.

Il faut d'abord préciser que dans l'affaire *Feeney*, la Cour suprême n'a aucunement ordonné au Parlement de légiférer dans ce domaine.

L'arrêt *Feeney* porte, en fait, sur une question très limitée. Il s'agit du droit de l'État d'entrer dans une habitation pour y arrêter une personne qu'il croit coupable d'un acte criminel. La Cour a dû décider si la common law permettait toujours de pénétrer dans une habitation pour procéder à une arrestation sans avoir d'abord obtenu l'autorisation d'un tribunal. La common law, qui est établie par les juges, comme chacun sait, était claire sur cette question.

En 1986, la Cour suprême a décidé, dans l'affaire *Landry* que, sans tenir compte de la Charte des droits et libertés, la common law permettait à l'État d'entrer dans une habitation pour y arrêter quelqu'un sans autorisation du tribunal. Telle a été la loi en vigueur à compter de 1986.

In *Feeney*, the court took notice of the fact that in *Landry* it had stated quite clearly that the decision as rendered in 1986 did not take into account the Charter of Rights and Freedoms. There was no need in *Landry* to do that because the facts of that case took place prior to 1982, which is when the Charter of Rights and Freedoms came into effect.

In *Feeney*, the court decided that in order to arrest someone in a dwelling-house it is necessary and mandated by the Constitution that the state obtain a prior judicial authorization. The court noted that there is nothing in our law that allows a judge to issue such an authorization. The court stated clearly in its judgment that such a power should be read in. As far as I am concerned, this means that there is no need as such for Parliament to intervene because it is possible in law to read into the Criminal Code the power to obtain an authorization from a judge in order to enter into a dwelling-house.

The decision in *Feeney* was handed down on May 22, 1997. In the days that followed the decision of the Supreme Court of Canada, the Attorney General instructed counsel to speak with the other attorneys general to see what was to be read in and read in where because the court was not explicit as to how that should be done.

Discussions took place in the weeks that followed to the point that attorneys general came to the realization that there were problems with how this would be read in and what was to be read in. I took part in some of those discussions that took place with the provinces. It became quite clear to us in early June 1997 that there was no one solution. British Columbia wanted to do something. Quebec was doing something else, as was New Brunswick. Ontario had some reservations about what Quebec and British Columbia wanted to do, and so on.

It was at that stage that the Attorney General of British Columbia sought from the Supreme Court of Canada a stay of the execution of its judgment. Why the Attorney General of British Columbia? The answer is simple. He was the only attorney general who had standing before the Supreme Court of Canada. The case of *R. v. Feeney* was handled by the Attorney General of British Columbia; no other attorney general intervened in the matter. Therefore, the only attorney general who could have done this was the Attorney General of British Columbia; and that attorney general was supported, in particular, by the provinces of Quebec and Ontario, as well as the federal attorney general.

These attorneys general asked the Supreme Court of Canada to suspend the execution of its decision for a period of six months, or to clarify what it meant by its decision. The court gave the attorneys general what they asked for, that is, a period of six months in which to do whatever would be appropriate in the circumstances.

Candidly, as early as June 1997, the Attorney General of Canada, who is also wearing the hat of Minister of Justice, was considering the possibility of asking Parliament to address the issue. As the consultation with the provinces went on, it became apparent that there were problems other than what should be read in and where in the Criminal Code it should be read in.

Dans l'affaire *Feeney*, la Cour suprême a constaté que, dans l'affaire *Landry*, elle avait clairement déclaré que la décision rendue en 1986 ne tenait pas compte de la Charte des droits et libertés. Ce n'était pas nécessaire étant donné que les faits étaient antérieurs à 1982, l'année de l'entrée en vigueur de la Charte.

Dans l'affaire *Feeney*, la Cour suprême a jugé que pour arrêter quelqu'un dans une habitation, la Constitution exigeait que l'État obtienne au préalable l'autorisation des tribunaux. Elle mentionnait que rien dans notre loi ne permettait à un juge d'émettre cette autorisation. Elle a clairement fait valoir dans son jugement qu'il fallait considérer que ce pouvoir existait. À mon avis, cela veut dire que le Parlement n'a pas besoin d'intervenir étant donné que le Code criminel peut être interprété comme permettant d'obtenir d'un juge l'autorisation nécessaire pour pénétrer dans une habitation.

La Cour suprême a rendu sa décision dans l'affaire *Feeney* le 22 mai 1997. Dans les jours qui ont suivi, le procureur général a demandé à ses avocats de communiquer avec ses collègues des autres provinces pour voir comment interpréter la loi étant donné que la Cour suprême n'avait pas été explicite à cet égard.

Des discussions ont eu lieu au cours des semaines qui ont suivi jusqu'à ce que les procureurs généraux se rendent compte que cette interprétation posait des problèmes. J'ai participé à certaines de ces discussions avec les provinces. Nous avons clairement constaté, au début de juin 1997, qu'il n'y avait pas de solution à proprement parler étant donné que la Colombie-Britannique voulait agir d'une façon, Québec, d'une autre, de même que le Nouveau-Brunswick. L'Ontario avait des réserves quant à ce que le Québec et la Colombie-Britannique voulaient faire, et ainsi de suite.

C'est alors que le procureur général de la Colombie-Britannique a demandé à la Cour suprême du Canada de surseoir à l'exécution de son jugement. Pourquoi le procureur général de la Colombie-Britannique? La réponse est simple. Il était le seul à être allé devant la Cour suprême du Canada. C'est le seul qui était intervenu dans l'affaire de la *Reine c. Feeney*. Par conséquent, il était le seul à pouvoir agir et il avait notamment l'appui du Québec et de l'Ontario ainsi que du procureur général fédéral.

Ces procureurs généraux ont demandé à la Cour suprême du Canada de surseoir à l'exécution de son arrêt pendant six mois ou de clarifier le sens de sa décision. La cour leur a donné satisfaction, c'est-à-dire une période de six mois pour prendre les mesures qu'ils jugeaient appropriées dans les circonstances.

Dès juin 1996, le procureur général du Canada, qui est également ministre de la Justice, songeait à demander au Parlement à aborder la question. Les consultations avec les provinces s'étant poursuivies, on s'est rendu compte que d'autres problèmes se posaient en plus de l'interprétation du Code criminel.

What are the problems we are talking about? It is clear from the decision of the majority that they have decided not to — I repeat, not to — decide whether exigent circumstances exist for the purpose of arresting someone in a dwelling-house. They leave the issue open. The Minister of Justice was of the view that there was room for Parliament to state what Parliament considers to be the law. As you can see from the bill itself, there is actually something in this bill to deal with exigent circumstances.

Another issue that was not addressed by the Supreme Court of Canada was what to do when other federal legislation is implicated by this decision. I ask you to think in terms of the Immigration Act under which authorities might want to arrest a person in a dwelling-house for the purpose of expelling that person from the country. We think there is a good chance that the decision in *Feeney* would apply to such situations. It would be rather difficult to figure out what should be read in and where in the Immigration Act.

Please consider the Conditional Release Act and a parolee who is walking the street and he or she is in breach of some condition. There is a power in the law to arrest that person in a dwelling-house. That piece of legislation does not take into account the decision in *Feeney*. We thought that there was a need for the law to be clear on this. Again, this piece of legislation addresses that very issue.

Finally, there was the issue of whether it should not be possible —

Senator Cools: Madam Chairman, I should like Mr. Roy to clarify one thing. This is in response to the issue that at the time of the *Feeney* decision in point of fact the Attorney General of Canada did not respond and that the only attorney general who responded was the Attorney General of British Columbia. You said something to the effect that only the Attorney General of British Columbia had standing.

Mr. Roy: That is correct, before the Supreme Court.

Senator Cools: I understand that very clearly.

Is there not a section of either the rules governing the Supreme Court of Canada or the Supreme Court of Canada Act under which the Supreme Court of Canada has an obligation to inform attorneys general, both federal and provincial, if there are matters before the court of tremendous interest to them? Tell us why only the AG had standing.

Mr. Roy: Thank you for that question.

The Supreme Court Act and the rules that the court can adopt pursuant to the Supreme Court Act provide that when it is legislation that is at play, notice must be given to the attorneys general. However, under the common law, no such obligation is created either by statute or by the rules themselves as to whether notice should be given to the attorneys general prior to a decision being made.

Senator Cools: Very well. Basically, what you are saying is extraordinary. The Courts of Justice Act of Ontario makes it clear that in any matter in a court that is of interest to the attorneys general, notification must be made. You are saying the Supreme

De quels problèmes s'agit-il? Il ressort clairement de la décision de la majorité des juges qu'ils n'avaient pas décidé s'il fallait une situation d'urgence pour pouvoir arrêter quelqu'un dans une habitation. Ils ont laissé la porte ouverte. Le ministre de la Justice a estimé que le Parlement devrait préciser les choses. Comme vous pouvez le voir en examinant le projet de loi, il y a une disposition à cet égard.

Une autre question que la Cour suprême du Canada n'avait pas abordée était celle de savoir ce qu'il fallait faire au cas où d'autres lois fédérales s'appliquaient. Pensez à la Loi sur l'immigration qui pourrait amener les autorités à vouloir arrêter une personne dans une habitation pour pouvoir l'expulser du pays. À notre avis, il y a de bonnes chances pour que l'arrêt *Feeney* s'applique aux cas de ce genre. Il serait assez difficile d'établir comment interpréter la Loi sur l'immigration à cet égard.

Prenez la Loi sur la libération conditionnelle et l'individu qui enfreint certaines conditions de sa libération. La loi permet de l'arrêter dans une habitation. Cette loi ne tient pas compte de l'arrêt *Feeney*. Nous avons estimé qu'il était nécessaire de préciser les choses. Encore une fois, ce projet de loi permet de résoudre cette question.

Enfin, il s'agissait de savoir s'il devrait être possible...

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'aimerais que M. Roy clarifie une chose. Il a dit qu'au moment de l'arrêt *Feeney*, le procureur général du Canada n'était pas intervenu et que le seul à le faire avait été le procureur général de la Colombie-Britannique. Vous avez dit que lui seul avait qualité pour exercer une action.

M. Roy: C'est exact, devant la Cour suprême.

Le sénateur Cools: Je comprends très bien.

N'y a-t-il pas une disposition des règlements régissant la Cour suprême du Canada ou de la Loi sur la Cour suprême du Canada en vertu de laquelle cette dernière a l'obligation d'informer les procureurs généraux, tant fédéral que provinciaux, si elle est saisie de questions qui les touchent de très près? Dites-nous pourquoi le procureur général était seul à pouvoir agir?

M. Roy: Merci de cette question.

La Loi sur la Cour suprême et les règlements que la Cour peut adopter conformément à la loi portent que, lorsqu'une loi est en jeu, il faut en aviser les procureurs généraux. Néanmoins, en common law, la loi et les règlements ne créent pas l'obligation d'avertir les procureurs généraux avant de rendre une décision.

Le sénateur Cools: Très bien. Ce que vous dites est stupéfiant. La Loi sur les tribunaux judiciaires de l'Ontario précise que pour toute affaire intéressant les procureurs généraux, le tribunal doit les en aviser. Vous dites que cette obligation ne s'applique pas à la

Court of Canada is under no such obligation. That is the first question, but it is an important question.

I have copies of the relevant statutes, if you like.

The Chairman: This is for clarification only, and then we will continue.

Senator Cools: He said that he was open for questions.

Why did the Supreme Court of Canada feel no obligation to call the attorneys general of the provinces or of the country before it so that they could make representations to the court as to the impact of this decision? I find this extraordinary. I also note that in the dissenting opinions, the dissenting judges took issue with that as well.

You may continue.

Mr. Roy: It would be difficult for me to answer the question as to why they did that other than by saying that the statute does not require that notice be given. In other jurisdictions, for instance, in some provinces, you may have a rule of that nature.

Senator Cools: Precisely.

Mr. Roy: It does not exist either in the Supreme Court of Canada Act or in the rules that have been passed by the court.

Senator Cools: That is important.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Roy, I understand that the decision refers to common law, but when the police officers entered the trailer, they had section 495 in mind. It was the Criminal Code that gave them the power to enter, with everything jurisprudence added to section 495. It is a statutory provision of section 495(1).

Mr. Roy: Absolutely.

Senator Nolin: The issue is important. The court made a decision that again disrupts the administration of criminal justice in Canada, and jeopardizes the application of section 495(1), without notifying the Attorney General of Canada. Is that what the issue is all about?

Mr. Roy: Yes.

Senator Nolin: It is important, because arguments have been raised. The court invoked the Charter and did not render any legal provisions unconstitutional.

Mr. Roy: That is correct. Section 495 of the Criminal Code, by way of clarification, is the section of the Code that grants a peace officer the power to make an arrest without a warrant. The legislation specifically sets out the circumstances in which that can be done, but the legislation does not say where this power can be exercised.

Senator Nolin: So it is in Canada?

Mr. Roy: It is in Canada, according to where you are. The Supreme Court, in the *Feeney* case, says that in a dwelling-house, you must have judicial authorization before exercising this power. If you exercise it in the streets or in a public place, you do not need this prior authorization, because you are in a public place. What common law said in the *Landry* case is that when you use

Cour suprême du Canada. C'est ma première question, mais elle est importante.

J'ai la copie des lois pertinentes, si vous le désirez.

La présidente: C'est seulement à titre d'éclaircissement et nous allons continuer.

Le sénateur Cools: Il s'est dit prêt à répondre aux questions.

Pourquoi la Cour suprême du Canada ne se sent-elle pas obligée d'appeler les procureurs généraux des provinces ou du pays au préalable afin qu'ils puissent lui faire des instances quant aux conséquences de ses décisions? Cela me paraît stupéfiant. Je constate également que les juges dissidents y ont vu aussi des objections.

Vous pouvez poursuivre.

M. Roy: Il m'est difficile de répondre à votre question sinon en disant que la loi n'oblige pas la Cour suprême à donner cet avis. Dans d'autres instances, par exemple dans certaines provinces, cela peut être une obligation.

Le sénateur Cools: Précisément.

M. Roy: Ce n'est pas prévu dans la Loi sur la Cour suprême du Canada ou dans les règlements pris par la cour.

Le sénateur Cools: C'est important.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Roy, je comprends que le jugement fait référence à la common law, mais lorsque les policiers sont entrés dans la roulotte, c'était l'article 495 qu'ils avaient en tête. C'était le Code criminel qui leur donnait le pouvoir d'entrer avec tout ce que la jurisprudence a ajouté à l'article 495. Cela constitue une disposition statutaire de l'article 495, paragraphe 1.

M. Roy: Absolument.

Le sénateur Nolin: La question est importante. La cour a pris une décision qui ébranle encore l'administration de la justice criminelle au Canada, et a mis en danger l'application de l'article 495, paragraphe 1, sans en aviser le procureur général du Canada. C'est cela finalement le débat?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est important parce qu'il y a des arguments qui ont été soulevés. La cour s'est servie de la Charte et n'a rendu inconstitutionnelle aucune disposition légale.

M. Roy: Cela est tout à fait vrai. L'article 495 du Code criminel, pour clarifier, est l'article du Code qui donne un pouvoir d'arrestation sans mandat à un agent de la paix. La loi prévoit de façon très spécifique les circonstances dans lesquelles cela peut être fait, mais la loi ne dit pas où ce pouvoir peut être exercé.

Le sénateur Nolin: Donc c'est au Canada?

M. Roy: C'est au Canada, selon l'endroit où vous vous trouvez. La Cour suprême, dans l'arrêt *Feeney*, dit que dans une maison d'habitation, vous devez avoir une autorisation judiciaire avant d'exercer ce pouvoir. Si vous l'exercez sur la rue ou dans un endroit public, vous n'avez pas besoin de cette autorisation préalable parce que vous vous trouvez dans un lieu public. Ce que

the power to arrest under section 495, even in a dwelling-house, you do not need prior judicial authorization. The *Feeney* case changed that by stating that: In the future, when you use your power to arrest, if you exercise this power in a dwelling-house, you must have, in your possession, a judicial authorization to enter the dwelling-house. That is all that was decided in the *Feeney* case, nothing more, nothing less.

Senator Beaudoin: You say that according to common law, there is no need to provide notice, because it is common law. I find that logical. The *Feeney* case says: You cannot enter a dwelling-house without a warrant and that decision applied the Charter of Rights. But once the Charter of Rights was applied, none of the attorneys general were ever notified, only the decision was passed on.

[English]

I could keep going, but something in here is quite technical.

[Translation]

Senator Nolin: It is the danger that creates for the future. That is the problem.

Senator Beaudoin: But I follow your logic. If it is a case of common law, there is no notice.

[English]

If it is a case of division of power or Charter rights, then we need a notice to all attorneys general.

Mr. Roy: Notice is required if a particular piece of legislation is before the court and there is a possibility that this piece of legislation will be quashed as being unconstitutional. In the present case, section 495 was not in play because the power to arrest without a warrant continues to exist. It is only that the court, looking at judge-made law, which is what common law is all about, said, "In order to satisfy the Charter requirements, judge-made law in the future must be such that you will need to have a warrant, a judicial authorization, in order to enter into a dwelling-house." They have not touched section 495.

Senator Beaudoin: That is right.

Mr. Roy: They have simply said that section 495, when applied in circumstances having to do with a dwelling-house, requires that there be a judicial authorization.

Senator Beaudoin: Your distinction is correct. It is not a division of power case or a Charter case. At that time, it was a principle of common law. The judge said, "When you do that, from now on you will need a warrant."

Mr. Roy: Exactly.

Senator Nolin: It is a special type of warrant.

Mr. Roy: That is my segue to my third part. Let us talk about the warrant and what it is doing.

The Chairman: Please continue.

la common law dit dans l'arrêt *Landry*, c'est que lorsque vous utilisez votre pouvoir d'arrestation en vertu de l'article 495, même dans une maison d'habitation, vous n'avez pas besoin d'une autorisation judiciaire préalable. L'arrêt *Feeney* a changé cela en disant: à l'avenir, lorsque vous utiliserez votre pouvoir d'arrestation, si vous voulez l'exercer dans une maison d'habitation, vous devrez le faire avec, en main, une autorisation judiciaire d'entrer. C'est tout ce qui a été décidé dans l'arrêt *Feeney*, ni plus ni moins.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que selon la common law, on n'a pas besoin de donner un avis parce que c'est la common law. Je trouve cela logique. L'arrêt *Feeney* dit: vous ne pourrez pas entrer dans une maison sans détenir un mandat. Là ils appliquent la Charte des droits. Mais une fois que la Charte des droits est appliquée, il n'y a jamais eu d'avis donné à aucun procureur général, c'est juste la décision qui a été communiquée.

[Traduction]

Je pourrais continuer, mais il y a là quelque chose d'assez technique.

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est le danger que cela crée pour l'avenir. C'est cela le problème.

Le sénateur Beaudoin: Mais je suis votre logique. Si c'est un cas de common law, il n'y a pas d'avis.

[Traduction]

S'il s'agit d'une question de partage des pouvoirs ou de droits prévus dans la Charte, un avis doit être donné à tous les procureurs généraux.

M. Roy: L'avis est nécessaire si la cour examine une loi donnée et si cette loi risque d'être déclarée inconstitutionnelle. Dans le cas présent, l'article 495 n'était pas en jeu étant donné que le pouvoir d'arrestation sans mandat continue d'exister. En tenant compte de la jurisprudence, c'est-à-dire de la common law, la Cour suprême a seulement estimé que, pour satisfaire aux exigences de la Charte, à l'avenir, il faudrait disposer d'un mandat, d'une autorisation judiciaire pour pouvoir entrer dans une habitation. Elle n'a pas abordé l'article 495.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

M. Roy: Elle a simplement dit que, lorsque l'article 495 s'appliquait dans des circonstances impliquant une habitation, il fallait une autorisation judiciaire.

Le sénateur Beaudoin: Votre distinction est exacte. Ce n'est pas une question de partage des compétences ou de Charte. À ce moment-là, il s'agissait d'un principe de la common law. Le juge a dit qu'à compter de maintenant, pour agir de cette façon il faudrait un mandat.

M. Roy: Exactement.

Le sénateur Nolin: C'est un type spécial de mandat.

M. Roy: C'est ce qui m'amène à la troisième partie de mon exposé. Parlons du mandat et de son rôle.

La présidente: Veuillez continuer.

Mr. Roy: The attorneys general asked that the order of the court be suspended for six months, and they were granted that. During the summer months, consultations took place among the interested parties. We are talking about the attorneys general, territorial and provincial, as well as the police community, the Canadian Bar Association, and the Barreau du Québec.

Ultimately, a piece of legislation was tabled by the Minister of Justice on October 30 last. What does that piece of legislation do? At the heart of this piece of legislation is what would become section 529.1, the new warrant created by Bill C-16.

I said in my earlier presentation that there were several obvious problems with the decision in *Feeney*, such as what was to be read in and where. This piece of legislation proposes that the warrant to be created is a warrant to enter into a dwelling-house for the purpose of arresting someone. You might say that that is stating the obvious; however, let me try to show you that it is not stating the obvious.

When looking into this legislation, one of your options could be to say, "What if we require, for the purpose of arresting someone in a dwelling-house, that the state obtain first and foremost an arrest warrant?" That shows the distinction between what we have in section 529.1 and the arrest warrant. The warrant for the arrest of someone requires that the person be charged with a crime.

Senator Cools: Of course.

Mr. Roy: What you have in section 529.1 is not the same. There is no requirement that the person be charged before you obtain the warrant to enter into the private premises. Section 529 permits the state to get the warrant and then apply the power that is given by law in section 495 of the Criminal Code in order to arrest the person without a warrant.

An officer has a warrant to get into the dwelling-house, but once inside, he applies his power under section 495 in order to arrest the person, instead of having, ahead of this, obtained from a justice of the peace a warrant for the arrest of that individual. To be technical, that means the officer has charged that person with a crime. That puts into the law the flexibility that the police say they need and which the attorneys general say they need.

Why? Right now in this country, in four of the ten provinces — we can talk later about the territories — before you can charge someone with a crime, the police have to go to a Crown prosecutor, who does some vetting. He looks at the allegations and makes a decision as to whether the charge should go forward.

As you can well imagine, this would be problematic if an arrest warrant must be obtained ahead of time because the warrant of arrest requires that the person be charged with that crime. The four jurisdictions requiring that are New Brunswick, Quebec, Manitoba and British Columbia.

Instead, the Minister of Justice has put before Parliament a proposal to provide that flexibility. The police, under the law, need to do this: When the police have reason to believe that someone who has committed a crime is in a dwelling-house, they need to go before a justice of the peace and obtain an authorization to

M. Roy: Les procureurs généraux ont demandé que l'arrêt de la Cour suprême soit suspendu pendant six mois, ce qui leur a été accordé. Les intéressés se sont consultés au cours de l'été. Nous parlons des procureurs généraux des territoires et des provinces de même que des services de police, de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec.

En fin de compte, le ministre de la Justice a déposé un projet de loi le 30 octobre dernier. Que fait ce projet de loi? Sa principale disposition est le nouvel article 529.1, le nouveau mandat qu'établit le projet de loi C-16.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, l'arrêt *Feeney* soulevait plusieurs problèmes évidents, notamment pour ce qui est de l'interprétation. Ce projet de loi propose d'établir un mandat d'entrée qui permet de pénétrer dans une habitation pour procéder à une arrestation. Vous me direz que c'est une évidence, mais je voudrais vous démontrer le contraire.

En examinant ce projet de loi, vous pourriez vous dire: «Que se passe-t-il si pour arrêter quelqu'un dans une habitation il faut d'abord que l'État obtienne un mandat d'arrestation?» Cela montre la distinction entre la teneur de l'article 529.1 et le mandat d'arrestation. Pour qu'un mandat d'arrestation puisse être émis, il faut que l'intéressé soit accusé d'un acte criminel.

Le sénateur Cools: Bien entendu.

M. Roy: La teneur de l'article 529.1 est différente. Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit accusée pour qu'on puisse obtenir le mandat permettant d'entrer dans une habitation privée. L'article 529 permet à l'État d'obtenir le mandat et d'exercer ensuite le pouvoir que la loi confère à l'article 495 du Code criminel pour arrêter cette personne sans mandat.

Un policier détient un mandat pour pénétrer dans l'habitation, mais une fois à l'intérieur, il applique les pouvoirs que lui confère l'article 495 pour arrêter la personne en question au lieu d'avoir obtenu au préalable un mandat d'arrestation d'un juge de paix. En pratique, cela veut dire que le policier a accusé cette personne d'un crime. Cela confère à la police la latitude dont elle dit avoir besoin, ce que confirment les procureurs généraux.

Pourquoi? À l'heure actuelle, dans quatre des dix provinces — et nous pourrions parler plus tard des territoires —, avant de pouvoir accuser quelqu'un d'un acte criminel, la police doit s'adresser à un procureur de la Couronne qui examine la question. Il se penche sur les allégations et décide s'il y a lieu ou non de porter des accusations.

Comme vous pouvez facilement le comprendre, s'il faut obtenir à l'avance un mandat d'arrestation, cela pose un problème étant donné que pour obtenir ce mandat d'arrestation il faut que la personne soit accusée d'un acte criminel. Les quatre provinces qui l'exigent sont le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique.

Le ministre de la Justice a préféré soumettre au Parlement une proposition plus souple. Lorsque la police a des raisons de croire qu'une personne qui a commis un acte criminel se trouve dans une habitation, il lui suffit de s'adresser à un juge de paix pour obtenir l'autorisation d'entrer dans l'habitation sans avoir à porter

enter into the premises without having to charge that person with that crime. If they have reason to believe, they can go in and then they can apply section 495.

If the police enter the dwelling and the person inside claims innocence and gives a good explanation for what has taken place, then the police need not arrest. Whereas if you have a warrant to arrest the person, it is an order under our law that the peace officer must arrest the person; they have no choice.

At both ends of the spectrum, there is some flexibility in this particular proposal. At one end, the police must satisfy a Crown attorney first and then a justice of the peace in order to get an arrest warrant. At the other end of the spectrum, the citizen can make explanations to the police and the police will not be forced to arrest him.

This proposal provides flexibility which we think is constitutional and is needed. It is supported by those who have the task of enforcing the law in this country.

Senator Beaudoin: You have two warrants or two authorizations.

Mr. Roy: Under this proposal, you would have one.

Senator Beaudoin: The authorization to enter and the authorization to arrest are two different things. When you say the flexibility is constitutional, I would ask you to explain that. Having two warrants is probably very constitutional because you cannot have more than that.

Mr. Roy: I would refer the committee to paragraph 48 of the Supreme Court of Canada decision in *Feeney* where the majority of the court states quite clearly what it is that they have decided.

Justice Dickson concluded:

While I agree that an arrest warrant fails to safeguard privacy adequately, I disagree that since the Code is silent on prior authorization of a search for persons, warrantless searches for persons are permissible.

This is the important sentence:

In my view, privacy rights under the Charter demand that the police, in general, obtain prior judicial authorization of entry into the dwelling-house in order to arrest the person.

The court is asking that, before the police decide to go into a dwelling-house, someone should look at balancing of the interests of a private citizen in his or her private dwelling against the interests of the state to arrest someone for the purpose of bringing that person to justice.

Before *Feeney*, it was possible for the state to go into a dwelling-house, without permission, and arrest anyone in that home. In *Feeney*, the court states that the police must get an authorization from a judge to enter a dwelling and make an arrest. The authorization will not be open-ended. The law will require a police officer to provide to a justice of the peace his reasons for

d'accusation. Si elle a des raisons de croire qu'un acte criminel a été commis, elle peut simplement entrer et appliquer l'article 495.

Si la police pénètre dans l'habitation et que la personne à l'intérieur se prétend innocente et explique ce qui s'est passé de façon satisfaisante, la police n'est pas tenue de procéder à l'arrestation. Par contre, s'il est en possession d'un mandat d'arrestation, l'agent de police se doit aux termes de la loi d'arrêter la personne; il n'a pas le choix.

D'un côté comme de l'autre, cette proposition offre une certaine souplesse. D'une part, la police doit convaincre tout d'abord un procureur de la Couronne et ensuite un juge de paix en vue d'obtenir un mandat d'arrestation. D'autre part, le citoyen de son côté peut fournir certaines explications aux policiers, lesquels ne seront pas tenus de l'arrêter.

Cette proposition offre une certaine souplesse d'application qui, selon nous, est constitutionnelle et nécessaire. Elle a l'appui des personnes responsables de l'application de la loi dans notre pays.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez deux mandats ou deux autorisations.

M. Roy: Aux termes de cette proposition, il n'y en aura qu'un.

Le sénateur Beaudoin: L'autorisation de pénétrer dans l'habitation et l'autorisation d'arrêter une personne sont deux choses différentes. Lorsque vous dites que cette souplesse est constitutionnelle, j'aimerais que vous me fournissiez quelques explications. Le fait d'avoir deux mandats distincts est sans doute très constitutionnel car on ne peut pas en avoir davantage.

M. Roy: Je demande au comité de se reporter au paragraphe 48 de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Feeney*, où la décision rendue par la majorité des juges est très claire.

Voici la conclusion du juge Dickson:

Même si je conviens qu'un mandat d'arrestation ne suffit pas à protéger la vie privée, je rejette l'idée que puisque le code ne fait aucune mention d'une autorisation préalable pour rechercher une personne, les recherches de personnes sans mandat sont autorisées.

Et voici la phrase importante:

À mon avis, les droits à la vie privée garantis par la charte exigent que la police, en général, obtienne l'autorisation judiciaire préalable pour entrer dans une habitation en vue d'y arrêter la personne recherchée.

La cour demande que, avant que la police ne décide d'entrer dans une maison d'habitation, quelqu'un examine les intérêts d'un particulier qui se trouve dans son logement privé par rapport à ceux de l'État relativement à l'arrestation d'une personne en vue de l'amener devant les tribunaux.

Avant l'arrêt *Feeney*, il était possible à l'État d'entrer dans une habitation, sans autorisation, pour y effectuer une arrestation. Dans l'affaire *Feeney*, la cour déclare que la police doit obtenir l'autorisation d'un juge pour entrer dans une habitation pour y effectuer une arrestation. Cette autorisation est limitée. La loi exige qu'un agent de police indique au juge de paix les raisons qui

believing that the person to be arrested in the dwelling-house is a person who has committed a crime. That is required. Otherwise, that looks to me like a fishing expedition, quite frankly. That would not be allowable under the Charter.

That was what they decided in *Feeney* and that is not what section 529 is doing. Otherwise, we would have a problem. We did not go so far as to require, in this piece of legislation, that the police obtain a warrant to arrest. Again, that is a critical point. The warrant to arrest requires that there be a person charged. No one is charged on the basis of section 529.1. We have not reached that stage yet.

If after entering a dwelling and speaking to the person the police are satisfied that either he is not the right person or they have made a mistake, or something of the sort, there is no order given to them to arrest the person and bring the person back before a justice of the peace, which is what an arrest warrant does. An arrest warrant is an order given to the police to bring someone back on the basis that that person has been charged with a crime. That is not what proposed section 529.1 is doing.

Section 529.1, to repeat myself, merely says that the court requires a judge between the decision to enter and the actual entering. That judge must be satisfied that you need to go in and that you have reason to believe that that person has committed a crime. That is all that is being asked here. That provides flexibility for law enforcement and for the citizen. There is no order here to bring the person back to the station, which is what the arrest warrant requires.

Senator Jessiman: Does he have to get another warrant then?

Mr. Roy: No, he does not.

[Translation]

Senator Nolin: You are referring to section 529.1?

Mr. Roy: Yes.

Senator Nolin: In section 529.1, there must be a kind of situation that shows that an arrest warrant exists?

Mr. Roy: No.

Senator Nolin: But (a) says:

A warrant referred to in this or any other Act of Parliament to arrest or apprehend the person is in force anywhere in Canada.

According to (b) grounds exist to arrest the person without warrant under the Criminal Code, and according to (c), grounds exist to arrest or apprehend without warrant the person under an Act of Parliament other than this Act. One of these three situations must exist for section 529.1 to apply?

Mr. Roy: That is correct, but the arrest warrant that we are talking about is not carried out under section 529.1. You know that it exists and you arrest the person without a warrant.

Senator Nolin: But this power already exists?

le portent à croire que la personne devant être arrêtée dans cette habitation a commis un acte criminel. C'est nécessaire. Autrement, cela me fait plutôt penser à une expédition de pêche, en toute franchise. Ce ne serait pas permis aux termes de la charte.

Voilà ce qui a été décidé dans l'arrêt *Feeney*, et ce n'est pas ce que prévoit l'article 529. Autrement, nous aurions un problème. Nous ne sommes pas allés jusqu'à exiger, dans ce projet de loi, que la police obtienne un mandat d'arrestation. Là encore, ce détail est essentiel. Le mandat d'arrestation exige que la personne soit accusée de quelque chose. Or, personne n'est accusé en fonction de l'article 529.1. Nous ne sommes pas encore arrivés là.

Si après être entrés dans l'habitation et avoir parlé à la personne, les policiers sont convaincus qu'il ne s'agit pas de la personne recherchée ou qu'ils ont fait une erreur, ou autre chose du même genre, ils ne sont pas tenus d'effectuer une arrestation et de ramener la personne devant le juge de paix, comme le prévoit un mandat d'arrestation. Un mandat d'arrestation équivaut à un ordre donné à la police de ramener une personne car celle-ci a été accusée d'un acte criminel. Ce n'est pas l'objet de l'article 529.1 proposé.

Je le répète, à l'article 529.1, il est dit simplement que la cour exige l'intervention d'un juge entre le moment de la décision d'entrer dans une habitation et celui où l'on y entre réellement. Ce juge doit être convaincu que l'entrée est nécessaire et que l'on a des raisons de croire que la personne qui s'y trouve a commis un acte criminel. C'est tout ce qui est exigé en l'occurrence. Ce système présente une certaine souplesse tant pour les forces de police que pour les citoyens. Il n'est pas prévu qu'il faille emmener la personne au poste de police, comme le prévoit un mandat d'arrestation.

Le sénateur Jessiman: Lui faudra-t-il alors obtenir un autre mandat?

M. Roy: Non, pas du tout.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous faites référence à l'article 529.1?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: À l'article 529.1, il doit y avoir une situation de fait qui démontre qu'un mandat d'arrestation existe?

M. Roy: Non.

Le sénateur Nolin: Mais le a) dit:

Elle fait déjà l'objet au Canada, en vertu de la présente loi ou d'une autre loi fédérale, d'un mandat d'arrestation.

Selon b) on peut l'arrêter sans mandat en vertu du Code criminel, et selon c) on peut l'arrêter sans mandat en vertu d'une autre loi fédérale. Une de ces trois situations doit exister pour que l'article 529.1 s'applique?

M. Roy: C'est tout à fait exact, mais le mandat d'arrestation dont on parle, c'est que vous n'exécutez pas ce mandat en vertu de l'article 529.1. Vous connaissez son existence et vous arrêtez sans mandat.

Le sénateur Nolin: Mais ce pouvoir existe déjà?

Mr. Roy: Absolutely, it is in the Act.

Senator Nolin: All that you do is ask the judge before, as opposed to after. Before knocking on the door, I need to be in one of the three situations set out in section 529.1. Can I proceed then?

Mr. Roy: That is correct.

Senator Nolin: It is not an arrest warrant, it is an authorization to enter.

Mr. Roy: That is correct.

Senator Beaudoin: You can go in, but you cannot make the arrest? Once you have entered with a warrant?

Mr. Roy: Once you have gone in, you use your powers set out in section 495 — or in another federal act — to arrest the person without warrant.

[English]

Senator Watt: I should like some further clarification. I think I understand what you are saying, which is that the police will have flexibility if they enter the dwelling with some kind of a warrant but that that warrant does not empower them to pull somebody out of the dwelling. Is that correct?

Mr. Roy: What do you mean? I would like you to provide some clarification before I answer.

Senator Watt: What is bothering me is this: When does the second warrant kicks in. Does it kick in when the judge orders it to kick in, only once it reaches court? I do not understand it.

Mr. Roy: Let us say you are a peace officer and you recognize someone on the street about whom you have reasonable grounds to believe that he has committed an offence: You can arrest that person without a warrant; you need no prior judicial authorization of any sort.

Senator Jessiman: That is both before and after?

Mr. Roy: Before and after.

Senator Watt: So the legislation will give an authorization automatically to the police officer but he does not require a document to prove that he has to get someone out?

Mr. Roy: No. You will have a document that will be issued on the basis of this legislation. Again, going to the next step in the analysis, if the person is on the street in a public place, you can arrest the person without a warrant. That was the law before *Feeney* and that is the law after *Feeney*. You already have that.

What *Feeney* says is that if you want to arrest that same person on the same grounds in a dwelling-house, then you must have a judicial authorization given by a judge — which is now provided in the legislation — a piece of paper telling you as a police officer that you can go into such dwelling-house for the purpose of arresting that individual. What the law does not require — and this is an important distinction; actually, it is more than a distinction, it is a difference — is that you obtain for that purpose

M. Roy: Absolument, c'est dans la loi.

Le sénateur Nolin: Tout ce qu'on fait, c'est qu'on demande à un juge a priori plutôt qu'a posteriori. Avant de cogner à la porte, je suis dans une des trois situations de l'article 529.1. Est-ce que je peux le faire?

M. Roy: C'est ça.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas un mandat d'arrestation, c'est une autorisation d'entrer.

M. Roy: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous pouvez y aller, mais vous ne pouvez pas arrêter? Une fois entré avec un mandat ?

M. Roy: Une fois entré, vous utilisez votre pouvoir décrit à l'article 495 — ou une autre loi fédérale — pour arrêter la personne sans mandat.

[Traduction]

Le sénateur Watt: J'aimerais quelques précisions. Je pense comprendre ce que vous dites, à savoir que la police aura une certaine latitude si elle pénètre dans l'habitation en détenant une sorte de mandat, mais que ce dernier ne l'autorise pas à obliger la personne à la suivre. Est-ce bien exact?

M. Roy: Que voulez-vous dire? J'aimerais que vous précisiez votre pensée avant que je vous réponde.

Le sénateur Watt: Voilà ce qui me préoccupe. À quel moment le deuxième mandat s'applique-t-il? Est-ce lorsque le juge en décide ainsi, uniquement lorsqu'il arrive au tribunal? Je ne comprends pas bien.

M. Roy: Disons que vous êtes agent de police; vous reconnaissez dans la rue une personne dont vous avez des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction: vous pouvez l'arrêter sans mandat, il est inutile d'obtenir une autorisation judiciaire préalable.

Le sénateur Jessiman: Vous voulez dire avant et après?

M. Roy: Avant et après.

Le sénateur Watt: En vertu du projet de loi, l'agent de police aura automatiquement l'autorisation d'agir mais ne sera pas tenu d'obtenir un document pour prouver qu'il doit effectuer une arrestation?

M. Roy: Non. Il y aura un document qui sera émis aux termes de ce projet de loi. Là encore, si on pousse l'analyse un peu plus loin, si cette personne se trouve dans un lieu public, l'agent peut l'arrêter sans mandat. C'est ce que prévoyait la législation avant l'arrêt *Feeney* et rien n'a changé depuis cette décision. C'est déjà prévu.

En raison de l'arrêt *Feeney*, il est désormais stipulé que si l'on veut arrêter la même personne pour les mêmes motifs alors qu'elle se trouve dans une habitation, il faut obtenir une autorisation judiciaire fournie par un juge — ce qui est actuellement prévu dans la loi — soit un document vous autorisant, en tant que policier, à entrer dans l'habitation pour y effectuer l'arrestation. Ce que la loi n'exige pas — et c'est une distinction importante; en fait, c'est plus qu'une distinction, c'est une différence — c'est

a warrant for the arrest of the individual because that implies that the person has been charged with a crime.

Senator Watt: That he has already been charged with a crime?

Mr. Roy: Yes. That is not required here.

Senator Watt: Suppose he has never been convicted. What happens in that case? Where does the second authorization kick in? That is my point.

Mr. Roy: May I ask you what second authorization you had in mind?

Senator Watt: You said that on the one hand this piece of legislation will empower the police officer to be able to enter the dwelling without any authorization whatsoever, without anything more than what you are describing here.

Mr. Roy: Exactly. It is an authorization to enter the dwelling.

Senator Watt: That is understandable. That gives the flexibility to the police officer to determine whether or not the person is guilty, correct?

Senator Jessiman: No.

Senator Cools: No. This is all about charging and arrest, not trials.

Senator Watt: That is what I understand: The person is already proven guilty before it is even taken to trial.

Senator Jessiman: No. They could charge him, could they not, on the street, as you said, but they could not when he got into a house? So now they allow them into the house and he has the same rights now in the house as he would have on the street, is that right?

Mr. Roy: Yes.

Senator Watt: That is the point.

Senator Petten: The police officer goes in with his warrant. At that point, the police officer can make up his mind whether the person in question has or has not committed a crime. Therefore, he can take the person out or leave him there. Is that correct?

Mr. Roy: Let me take that point and try to go one step further. When the police officer obtains the authorization to enter the dwelling, which is what proposed section 529.1 provides, he or she must tell the Justice of the Peace: "I have reason to believe that the person I want to arrest has committed a crime," and the judge must be satisfied that there is something there.

That standard we are talking about is not different from any other situation outside of the dwelling-house where the police want to arrest someone.

Senator Jessiman: They do not need a warrant?

d'obtenir à cette fin un mandat d'arrestation visant cette personne car cela implique que celle-ci a été accusée d'une infraction criminelle.

Le sénateur Watt: Qu'elle a déjà été accusée d'une infraction criminelle?

M. Roy: Oui. Ce n'est pas exigé en l'occurrence.

Le sénateur Watt: Supposons que cette personne n'ait jamais été reconnue coupable. Que se passe-t-il alors? Quand la deuxième autorisation s'applique-t-elle? C'est ce que je veux savoir.

M. Roy: De quelle deuxième autorisation voulez-vous parler?

Le sénateur Watt: Vous avez dit que d'une part, ce projet de loi autorisera l'agent de police à entrer dans l'habitation sans la moindre autorisation, sans avoir plus que ce que vous nous décrivez.

M. Roy: Parfaitement. C'est l'autorisation d'entrer dans l'habitation.

Le sénateur Watt: C'est normal. Cela permet à l'agent de police d'établir si la personne est coupable ou non, n'est-ce pas?

Le sénateur Jessiman: Non.

Le sénateur Cools: Non. Il s'agit uniquement de porter des accusations et d'effectuer des arrestations, et non de faire un procès.

Le sénateur Watt: C'est ce que j'ai compris: la personne est déjà considérée comme coupable avant même que le procès n'ait lieu.

Le sénateur Jessiman: Non. La police pourrait porter une accusation, n'est-ce pas, en appréhendant la personne dans la rue, mais pas en allant la chercher dans une maison? Désormais, les policiers seront autorisés à entrer dans la maison et auront les mêmes droits à l'intérieur que ceux qu'ils possèdent dans la rue, n'est-ce pas?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Watt: C'est cela.

Le sénateur Petten: L'agent de police entre avec son mandat. À ce moment-là, il peut décider si la personne en question a oui ou non commis un acte criminel. Il peut donc l'obliger à le suivre ou la laisser là. Est-ce exact?

M. Roy: Poussons les choses un peu plus loin, si vous le voulez bien. Lorsque l'agent de police obtient l'autorisation d'entrer dans l'habitation, comme le prévoit le projet d'article 529.1, il ou elle doit déclarer ceci au juge de paix: «J'ai tout lieu de croire que la personne que je veux arrêter a commis un acte criminel», et le juge doit être convaincu que ses doutes sont fondés.

La norme dont nous parlons est la même que celle qui s'applique lorsque les policiers veulent effectuer une arrestation à l'extérieur de l'habitation.

Le sénateur Jessiman: Ils n'ont pas besoin d'un mandat?

Mr. Roy: They do not need a warrant whatsoever. A peace officer must always have reasons to believe that someone has committed a crime. Otherwise, it becomes a police state.

The standard, in order to try to answer Senator Watt's concern, applicable for you to be found guilty of that crime is quite different. Having reason to believe that someone has committed a crime is one thing. The judge who will ultimately have to rule on whether or not the person is guilty will have to be satisfied beyond a reasonable doubt that the individual arrested is the one who has committed the crime. Those are completely different standards.

The police will be able to arrest that individual, bring that person to justice, for the judge or the jury, if this is the election made by the accused — the trier of fact — to make a determination as to whether or not the person arrested is the person who has committed the crime. However, that standard is very different from what we are talking about to arrest the individual.

Is that helpful?

Senator Petten: I misunderstood you, then. I thought I heard you say that if the police officer went in and determined that it was the wrong chap, or that this fellow had not done it, then he does not bring it back to the justice to say he has or has not. That is the part I wanted clarified.

Mr. Roy: You did not misunderstand me because that is what I said; and that, in my view, is the state of the law.

Again, let us be careful. What we have here is not an arrest warrant. It is a warrant for entry. Let us make the terminology clear. The warrant I am talking about is a warrant for entry; there is also an arrest warrant. In the case of an arrest warrant, you have charged a person with a crime and the warrant is an order from the judge to bring that person back with you. That is what we are talking about.

What I said was on the basis of the warrant in section 529.1, wherein a police officer is telling the judge, "I have reasons to believe that this person has committed a crime; he is to be found in location "X", which happens to be a dwelling-house. "Give me a warrant to enter, and then I will arrest that person without an arrest warrant."

Senator Jessiman: Just as you could do on the street.

Mr. Roy: Just as the officer could do on the street.

Once the officer is in there and speaks with the person, the person may say: "Hold on just a second, officer. I was not there when you say I was there. If you check with my wife and my children, they will tell you that I was here." Let's assume that the officer verifies the person's story. The officer may then say: "I may have made a mistake. I do not have here an order to take you back. I do not have an arrest warrant." The officer can then apologize to the person in question and then go and try to find the culprit. That is the flexibility that this provides.

M. Roy: Ils n'ont absolument pas besoin d'un mandat. Un agent de police doit toujours avoir des raisons de croire qu'une personne a commis un acte criminel. Autrement, nous vivons dans un État policier.

Pour répondre à la préoccupation du sénateur Watt, la norme qui s'applique avant qu'une personne puisse être déclarée coupable de cet acte criminel est tout à fait différente. Le fait d'avoir des raisons de croire qu'une personne a commis un acte criminel est une chose. Le juge qui en dernier ressort devra décider de la culpabilité de l'accusé doit être convaincu sans l'ombre d'un doute que la personne arrêtée est bien l'auteur de l'acte criminel. Il s'agit là de normes tout à fait différentes.

Les policiers pourront arrêter cette personne, la soumettre à la justice, de façon que le juge ou le jury, si l'accusé en fait le choix — la partie qui sera appelée à juger les faits — décide si la personne arrêtée est bien celle qui a commis l'acte criminel dont elle est accusée. Toutefois, cette norme est très différente de celle qui s'applique à l'arrestation d'une personne.

Cela répond-il à vos questions?

Le sénateur Petten: Je vous ai mal compris, alors. Je pensais que vous aviez dit que si l'agent de police entrerait dans l'habitation et s'apercevait que ce n'est pas la bonne personne, ou que cette personne n'est pas l'auteur de l'acte criminel, il était inutile d'amener la personne devant un tribunal pour établir sa culpabilité ou non. C'est l'explication que je voulais obtenir.

M. Roy: Vous ne m'avez pas mal compris car c'est bien ce que j'ai dit; à mon avis, c'est ce que prévoit la loi.

Encore une fois, une certaine prudence s'impose. Il ne s'agit pas ici d'un mandat d'arrestation, mais d'un mandat pour entrer dans une habitation. Il faut utiliser la bonne expression. Le mandat dont je parle est un mandat d'entrée, mais il existe aussi un mandat d'arrestation. Dans ce dernier cas, une personne est accusée d'un acte criminel et le mandat est une ordonnance du juge en vue de lui ramener la personne en question. Voilà de quoi nous parlons.

Je parlais du mandat prévu à l'article 529.1, en vertu duquel un agent de police dit au juge qu'il y a tout lieu de croire que telle personne est l'auteur d'un acte criminel, que cette personne se trouve à tel endroit, en l'occurrence une maison d'habitation. Il demande donc au juge de lui accorder un mandat d'entrée, pour effectuer l'arrestation de cette personne sans mandat d'arrestation.

Le sénateur Jessiman: Comme on le ferait dans la rue.

M. Roy: Tout comme le policier le ferait dans la rue.

Une fois que l'agent est entré dans la maison et parle à la personne, celle-ci peut lui dire: «Attendez un instant, monsieur l'agent. Je n'étais pas à cet endroit à ce moment-là. Il vous suffira de vérifier auprès de ma femme et de mes enfants qui vous diront que j'étais ici.» Supposons que l'agent de police vérifie l'alibi de la personne. Il peut alors déclarer: «Je me suis trompé. Je n'ai pas reçu l'ordre de vous emmener et je n'ai pas de mandat d'arrestation.» L'agent peut alors présenter ses excuses à la personne et partir à la recherche du vrai coupable. La nouvelle proposition offre donc une certaine marge de manoeuvre.

Senator Jessiman: I have a question regarding a letter from the Quebec bar about proposed section 529.1. It was written on November 5, 1997 and then they confirm it in their letter of December 1 of 1997.

They state:

The Bill would amend section 487.3(1) of the *Criminal Code* by incorporating a reference to a new section, 529. However, Parliament has neglected to include a reference to the warrant to enter a dwelling-house covered in section 529.1...

Is this the one that you have been discussing? They say that the legislation has not covered that.

Mr. Roy: I said that at the heart of this bill is proposed section 529.1, which is the new instrument that is created to address squarely what the Supreme Court of Canada said in *Feeney*. The Supreme Court said that such a provision "should be read in", and that is the "something". I also said earlier in the presentation that there were other problems that emerged as we were trying to find a way to satisfy the Supreme Court of Canada decision. Section 529 is one of those problems. You will have situations where the police have obtained warrants for the arrest of someone.

Senator Jessiman: As opposed to a warrant to enter?

Mr. Roy: Yes, a warrant to enter. Therefore, they will have charged someone with a crime, and they will have said, "I want to be able to arrest that person." The judge will say, "Yes, you can."

The Supreme Court in *Feeney* — and that is the passage I read following a question from Senator Beaudoin — says quite clearly that the warrant to arrest is not sufficient. The law says that if you are to have a warrant to arrest, you will need something over and above that, which is the warrant to enter. This is what you have in section 529, which is the section just preceding 529.1.

We had to put in the law a power for the police that when they obtain a warrant to arrest someone, they must also have the power to enter into the premises, which is what proposed section 529 is all about. It is nothing more. You do not need an arrest warrant, but if you get an arrest warrant, you need the power to enter.

Senator Jessiman: Do you think the bill satisfies their concern? The Quebec bar says that you have not. Have you read their letter?

Mr. Roy: Yes, I have.

Senator Jessiman: They say that Parliament has neglected to include a reference to the warrant to enter, but you have just said the bill does this.

Mr. Roy: It does in section 529.

Senator Nolin: They are referring to the first clause of Bill C-16, and it was corrected in the House of Commons.

Senator Jessiman: Has it been corrected?

Senator Nolin: Yes.

Le sénateur Jessiman: J'ai une question à poser au sujet d'une lettre du Barreau du Québec concernant le projet d'article 529.1. Cette lettre date du 5 novembre 1997 et est confirmée dans la lettre en date du 1er décembre de la même année.

Voici ce qu'on peut y lire:

Le projet de loi modifie le paragraphe 487.3(1) du Code criminel en faisant référence notamment au nouvel article 529. Cependant, le législateur a omis de faire référence au mandat d'entrée de l'article 529.1 [...]

Est-ce celui dont vous avez parlé? D'après ces avocats, le projet de loi n'en fait pas mention.

M. Roy: J'ai dit que le projet d'article 529.1 constitue l'essentiel de ce projet de loi. Il s'agit d'un nouvel instrument créé pour répondre carrément aux arguments avancés par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Feeney*. La Cour suprême a déclaré qu'il fallait considérer que ce pouvoir existait. J'ai aussi dit au début de mon exposé que d'autres problèmes se posaient lorsqu'on essaie de trouver une façon de respecter la décision de la Cour suprême du Canada. L'article 529 en est un exemple. Il y aura des cas où la police a obtenu des mandats pour effectuer un mandat.

Le sénateur Jessiman: Par opposition à un mandat d'entrée?

M. Roy: Oui, un mandat d'entrée. Par conséquent, les policiers auront accusé quelqu'un d'un acte criminel et déclaré «Je veux être en mesure d'arrêter cette personne». Le juge accordera cette autorisation.

Dans l'affaire *Feeney* — c'est le passage que j'ai lu en réponse à une question du sénateur Beaudoin —, la Cour suprême a déclaré clairement que le mandat d'arrestation ne suffit pas. La loi stipule que si l'on possède un mandat d'arrestation, il faut obtenir quelque chose de plus, à savoir le mandat d'entrée. C'est ce que prévoit l'article 529, juste avant l'article 529.1.

Nous avons dû prévoir dans la loi la possibilité pour les policiers, lorsqu'ils obtiennent un mandat d'arrestation, d'être autorisés à entrer dans les lieux, ce que prévoit le projet d'article 529. Ce n'est rien de plus. Il n'est pas nécessaire d'obtenir un mandat d'arrestation, mais si on en obtient un, il faut être autorisé à entrer dans la maison.

Le sénateur Jessiman: À votre avis, le projet de loi répond-il à ces préoccupations? D'après le Barreau du Québec, ce n'est pas le cas. Avez-vous lu sa lettre?

M. Roy: Oui, je l'ai lue.

Le sénateur Jessiman: Le barreau estime que le Parlement a omis de faire référence au mandat d'entrée, mais vous venez de dire que le projet de loi le prévoit.

M. Roy: Oui, à l'article 529.

Le sénateur Nolin: Il s'agit de la première distribution du projet de loi C-16, et cela a été corrigé par la Chambre des communes.

Le sénateur Jessiman: Cela a été corrigé?

Le sénateur Nolin: Oui.

Senator Jessiman: All right.

Mr. Roy: Only one motion was entertained in the other place, and it was to address that problem. We are talking about a different problem altogether.

Senator Beaudoin: When was it corrected in the House of Commons?

Senator Nolin: It was at the committee level.

Mr. Roy: It was passed on November 7 in the House of Commons.

Senator Jessiman: December 1.

Senator Beaudoin: You are right. The Quebec bar said that in December.

Senator Jessiman: They state in their letter:

The Act as passed does not invalidate any of the suggestions made by the Barreau du Québec in its letter of November 5.

Mr. Roy: I have not seen that. You are talking about a document that came after the bill was passed in the other place.

Senator Jessiman: On November 5, they wrote a letter. Then on December 1, there was a fax stating that there have been some changes, but they still state:

Our analysis was done on the basis of the text tabled at First Reading in the House of Commons. We have reviewed the version passed by the House on November 7 and can thus confirm that our comments are still applicable. The Act as passed does not invalidate any of the suggestions made by the Barreau du Québec in its letter of November 5.

Senator Cools: Are these witnesses appearing before us on this legislation? I am sure that Senator Nolin, when he met with the chairman and the steering committee on Friday, would have insisted on the right of the Barreau du Québec to come before the committee. I know how the senator stands up for his province.

Senator Nolin: They have been asked, but they have declined to appear. They said, "Read our brief."

Senator Beaudoin: If they asked us to read their brief, this is what we will do.

Mr. Roy: I am not clear as to their problem, then. First, the issue of the arrest warrant is dealt with in the legislation as tabled. A warrant to enter is provided for in section 529. The change was made in the other place through a motion to add words to what is now clause (1), which is the creation of a new section, section 487.3. I can explain what this proposed section is all about, if you wish. However, I thought it would preferable, before we move to what is basically a peripheral issue, to finish what is at the heart of this bill.

Le sénateur Jessiman: Très bien.

M. Roy: Une seule motion a été jugée recevable à l'autre endroit, en vue de remédier à ce problème. Nous parlons d'un problème tout à fait différent.

Le sénateur Beaudoin: Quand l'a-t-on corrigé à la Chambre des communes?

Le sénateur Nolin: Lors de l'étude en comité.

M. Roy: La mesure a été adoptée par la Chambre le 7 novembre.

Le sénateur Jessiman: Le 1^{er} décembre.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez raison. C'est ce qu'a dit le Barreau du Québec en décembre.

Le sénateur Jessiman: Voici ce qu'il dit dans sa lettre:

La version adoptée par la Chambre n'a pas eu pour effet d'écarter aucune des propositions faites par le Barreau du Québec dans sa lettre du 5 décembre.

M. Roy: Je n'ai pas lu cela. Vous parlez d'un document qui est arrivé après l'adoption du projet de loi à l'autre endroit.

Le sénateur Jessiman: Le 5 novembre, le barreau a écrit une lettre. Puis, le 1^{er} décembre, il a envoyé un message par télécopieur annonçant que certains changements avaient été apportés, mais la lettre disait néanmoins:

L'analyse du projet de loi a été faite à partir du texte en première lecture déposé à la Chambre des communes. Nous avons pris connaissance de la version adoptée par la Chambre le 7 novembre et nous pouvons confirmer que les commentaires du barreau relativement au projet de loi sont toujours opportuns. Ainsi, la version adoptée par la Chambre n'a pas eu pour effet d'écarter aucune des propositions faites par le Barreau du Québec dans sa lettre datée du 5 novembre 1997.

Le sénateur Cools: Allons-nous entendre des témoignages au sujet de ce projet de loi? Je suis sûre que le sénateur Nolin, lorsqu'il a rencontré le président et le comité directeur vendredi, a insisté sur le droit du Barreau du Québec de témoigner devant le comité. Je sais que le sénateur défend toujours les intérêts de sa province.

Le sénateur Nolin: On a demandé à ses représentants de témoigner mais ils ont rejeté cette invitation en nous disant de lire leur mémoire.

Le sénateur Beaudoin: Puisqu'ils nous ont demandé de lire leur mémoire, c'est ce que nous ferons.

M. Roy: Je ne comprends pas ce qui les préoccupe. Tout d'abord, la question du mandat d'arrestation est réglée dans le projet de loi sous sa forme actuelle. L'article 529 prévoit un mandat d'entrée. La modification a été apportée à l'autre endroit grâce à une motion visant à modifier le libellé de l'actuel article 1, lequel prévoit la création d'un nouvel article 487.3 de la loi. Je peux vous expliquer l'objet de cet article proposé, si vous le désirez. Toutefois, j'ai jugé préférable, avant de passer à ce qui constitue une question secondaire, d'en finir avec l'essentiel du projet de loi.

I have spoken about section 529.1. We talked about section 529, which is the warrant of arrest, coupled with an entry warrant. Then we need to talk about the issue of exigent circumstances.

I said in the first few stages of my presentation that the majority of the court in *Feeney* left the issue open as to whether there would be exigent circumstances other than hot pursuit, where it would be feasible for the state to enter into a dwelling-house for the purpose of arresting someone without having obtained the warrant. This bill provides Parliament an opportunity to state unequivocally that there are circumstances where that should be the case. Two of these circumstances are identified clearly, and that is section 529.3.

What are those two situations? First, there are cases where there is a suspicion — and I want to emphasize the words here — that imminent bodily harm will be caused to someone. The best way of illustrating a case like this would be domestic violence. If the police have reasonable suspicion that imminent bodily harm will be caused to someone, on the basis of this legislation they would be allowed to enter into a dwelling-house in order to either prevent this from happening or arresting the person from doing the deed.

Senator Cools: Without two warrants or without one warrant?

Mr. Roy: Without any warrant.

Senator Beaudoin: But that is very exceptional.

Mr. Roy: That is very exceptional with respect to imminent bodily harm being caused to someone, not on the basis of speculation. That would not be covered by this section.

Senator Cools: I want a clarification on the warrant question, but first I want to follow up on what Mr. Roy had to say.

This is very interesting in the instance of domestic violence. I know a lot about domestic violence. In questions of domestic violence, usually the private dwelling or the whereabouts of a private dwelling is never a problem. Problems arise around private dwellings where one is trying to apprehend a possible criminal, and he is moving from other people's private dwellings or his own.

In the instance of domestic violence, if a husband is beating a wife, or a wife is beating a husband or a child, when the police are called, the dwelling-house is pretty constant. It is not that good an example. Domestic violence usually occurs in the homes of the victims and the assailants. It is glamorous to use domestic violence as an example, but domestic violence is one of the offences where the location of the crime is never at issue.

If one is in a housing project, for example, and a potential accused is skipping from dwelling-house to dwelling-house, this is a problem. The particular dwelling-houses that the person is going in and out of are not particularly clear or evident.

I know that you always like to throw in domestic violence because it is always so timely.

J'ai parlé de l'article 529.1. Nous avons parlé de l'article 529, qui concerne le mandat d'arrestation, combiné à un mandat d'entrée. Il nous faut ensuite parler de la question des circonstances des situations d'urgence.

J'ai dit au tout début de mon exposé que la majorité des juges de la Cour suprême, dans l'affaire *Feeney*, n'ont pas rendu de conclusion définitive sur la présence de situations d'urgence autres qu'une prise en chasse, en vertu desquelles il serait possible à l'État d'entrer dans une maison d'habitation pour y effectuer une arrestation sans obtenir au préalable de mandat. Le projet de loi permet au Parlement de décréter sans équivoque que cela devrait être possible dans certaines circonstances. Deux de ces circonstances sont énoncées clairement à l'article 529.3.

Quels sont ces deux cas? Tout d'abord, les cas où il existe un doute — et j'insiste bien sur les termes utilisés ici — qu'une personne risque de subir des lésions corporelles imminentes. Le meilleur exemple qu'on puisse en donner est celui de la violence conjugale. Si les policiers ont des doutes raisonnables qu'une personne risque de subir des lésions corporelles imminentes, en vertu du projet de loi, ils seront autorisés à entrer dans une habitation pour éviter que cela ne se fasse ou pour empêcher la personne de commettre le délit.

Le sénateur Cools: Sans obtenir deux ou même un mandat?

M. Roy: Sans le moindre mandat.

Le sénateur Beaudoin: Mais il s'agit de circonstances exceptionnelles.

M. Roy: Cela s'applique de façon tout à fait exceptionnelle en cas de risque de lésions corporelles imminentes, et non à de pures spéculations qui ne sont pas visées par cet article.

Le sénateur Cools: Je voudrais obtenir un éclaircissement sur la question des mandats mais j'aimerais d'abord poursuivre dans la veine des propos de M. Roy.

Cela est très intéressant pour ce qui est de la violence conjugale. Je connais bien le problème. Dans ces cas-là, l'habitation particulière ou l'emplacement de celle-ci n'est jamais un problème. Il n'y a des problèmes dans le cas des habitations privées que lorsqu'on essaie d'appréhender un criminel éventuel, et que celui-ci se déplace d'une habitation à l'autre.

Dans les cas de violence conjugale, lorsqu'un mari bat sa femme ou qu'une femme bat un mari ou un enfant, lorsqu'on appelle la police, il s'agit toujours de la même résidence. Ce n'est pas un très bon exemple. Les cas de violence familiale se produisent généralement au foyer des victimes et des agresseurs. C'est bien beau de citer la violence conjugale comme exemple, mais il s'agit d'une infraction pour laquelle le lieu du crime n'est jamais un problème.

Si l'on habite dans un lotissement, par exemple, et qu'un accusé éventuel passe d'une habitation à l'autre, alors là il y a un problème. Il est difficile de savoir exactement dans quelle habitation l'accusé se trouve ou non.

Je sais que vous aimez toujours invoquer la violence conjugale car c'est une question toujours très opportune.

What is the difference between a warrant and a judicial authorization? This issue was raised by the Attorney General of British Columbia in a submission. Perhaps you could tell the committee the difference between a warrant, as we have known a warrant for hundreds of years, and the judicial authorization, as proposed in the *Feeney* case.

Mr. Roy: Senator, from my perspective, it is the very same thing. A warrant is an authorization from a judge telling you that you can do something.

Senator Cools: I knew you would say that.

Mr. Roy: It is true of an arrest; it is true of a search warrant; it is true of a DNA warrant. Several of them exist. When we are talking about judicial authorization, it is the long form for a warrant.

Senator Cools: No, it is not, Mr. Roy. Then why in the submission from the Attorney General of British Columbia does it state that:

The Respondent submits that it is important that this power —

— meaning this new power —

— should be one which can be exercised by a Justice of the Peace.

The submission goes on to say that they are not justices under section 96. Why does the Attorney General of British Columbia see fit to mention it in his application if it is one and the same thing?

Mr. Roy: With all due respect, there is no contradiction between what the Attorney General of B.C. is saying and what I am telling you. They are only talking about having a particular level of judges in order to obtain those warrants.

A judge under section 96 of the Constitution Act, 1867 — what we used to call the BNA Act — is basically a superior court judge. The Attorney General of British Columbia is saying: "If you are to be getting a warrant from a judge, do not ask that the judge be a superior court judge. Go to a different level. We would be happy with a justice of the peace." They are all judges, which is what this bill is doing.

Senator Cools: Not quite. Bill C-16 attempts to satisfy what the attorney general raised in his application. There is no doubt about that. However, it is not clear that Bill C-16 sets out what was the original intention of the Supreme Court of Canada. When the Supreme Court of Canada was using the term "judicial authorization", it was not clear that they meant a classical warrant. That is the question that the attorney general is raising. How is that power to be exercised? In the attorney general's application, he is basically saying that it is important for the administration of justice that such authority be issuable by a justice of the peace, or the old magistrates, as he said. It is not that clear that the two were the same in the original judgment. The bill clarifies it. With due respect for the bill, I laud that. However, when you appear before us you should make it quite clear that one of the issues that had to

Quelle différence y a-t-il entre un mandat et une autorisation judiciaire? Cette question était soulevée par le procureur général de la Colombie-Britannique dans un mémoire. Vous pourriez peut-être expliquer au comité la différence qui existe entre un mandat, tel que nous le connaissons depuis des centaines d'années, et l'autorisation judiciaire telle que prévue dans l'affaire *Feeney*.

M. Roy: Sénateur, à mon avis, c'est la même chose. Un mandat est une autorisation fournie par un juge en vue de faire une certaine chose.

Le sénateur Cools: Je savais que vous diriez cela.

M. Roy: Il en va de même qu'il s'agisse d'un mandat d'arrestation, de perquisition ou d'empreintes génétiques. Il en existe plusieurs sortes. Lorsqu'on parle d'autorisation judiciaire, c'est simplement une autre expression pour un mandat.

Le sénateur Cools: Non, ce n'est pas le cas, monsieur Roy. Sinon, pourquoi le procureur général de la Colombie-Britannique déclare-t-il dans son mémoire que

L'intimé estime qu'il importe que ce pouvoir...

— il veut parler de ce nouveau pouvoir —

... puisse être exercé par un juge de paix.

Plus loin, il ajoute qu'il ne s'agit pas des juges prévus à l'article 96. Pourquoi le procureur général de la Colombie-Britannique juge-t-il bon de faire cette remarque dans son mémoire s'il s'agit d'une seule et même chose?

M. Roy: En toute déférence, les propos du procureur général de la Colombie-Britannique et les miens ne sont pas contradictoires. On dit simplement qu'il faut l'intervention d'un juge à un certain niveau pour obtenir ces mandats.

Un juge aux termes de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 — ce que nous appelions l'Acte de l'Amérique du Nord britannique — est en fait un juge d'une cour supérieure. Le procureur général de la Colombie-Britannique déclare que s'il faut obtenir un mandat d'un juge, que ce ne soit pas un juge d'une cour supérieure. Qu'une autre instance suffise, par exemple un juge de paix. Ce sont tous des juges, et c'est ce que prévoit ce projet de loi.

Le sénateur Cools: Pas tout à fait. Le projet de loi C-16 vise à répondre aux préoccupations soulevées par le procureur général dans sa requête. Cela ne fait aucun doute. Toutefois, il n'est pas certain que le projet de loi C-16 énonce l'intention initiale de la Cour suprême du Canada. Lorsque celle-ci a parlé de «autorisation judiciaire», il n'était pas certain qu'elle pensait à un mandat classique. C'est la question que pose le procureur général. Comment ce pouvoir sera-t-il exercé? Dans sa requête, le procureur général dit en fait qu'il importe, pour l'administration de la justice, que cette autorisation soit accordée par un juge de paix, ou les vieux magistrats, comme il les appelle. Il n'est pas évident qu'on parle des mêmes dans la décision initiale. Le projet de loi apporte une précision. Je m'en réjouis, et en cela j'approuve le projet de loi. Toutefois, lorsque vous témoignez devant notre

be sorted out at law what was the Supreme Court meant by "judicial authorization".

Mr. Roy: You are making a good point. The court was not saying in *Feeney* which judge should issue the warrant. The court was simply talking in terms of a judicial authorization. The Minister of Justice had to decide what level of judge would be needed in those circumstances. Since an arrest warrant can be obtained from a justice of the peace, the Minister of Justice was of the view there was no reason that the warrant for entry should be from a different judge.

Be aware that if you are a superior court judge, you are certainly a justice of the peace. However, the reverse is not true. Going with a justice of the peace provides more flexibility to the system. Think of the Northwest Territories where there are superior court judges for the whole area. You need to have justices of the peace who are on location and who can issue those authorizations after they have weighed the competing interests. The ministry is suggesting here that that is the case.

The Chairman: If I may interject here, Senator Nolin has indicated to me that he has a question. I should like to find out from you, gentlemen, if have you a further presentation to make to us because, if you do, perhaps we should continue with the presentation and then come back to the questions.

Senator Cools: He said he was finished the presentation.

The Chairman: He said this was the first of three parts.

Mr. Roy: Perhaps on the issue of exigent circumstances, I should simply state for the record that there is a second possibility of going into a dwelling-house without having obtained ahead of time the judicial authorization or warrant to enter. That case is where the police have reasonable grounds to believe that evidence will be destroyed imminently if they do not intervene. We are talking about the different thresholds here. We are not talking about reasonable suspicions but reasonable grounds.

The Minister of Justice did not state in her bill, and we are not proposing, the possibility for the state to intervene where there are grounds to believe that property will be destroyed. The only property that would justify going in without a warrant is the property that would be destroyed where that property is evidence of a crime. Then, it is felt that in a democratic society it is something that can and should be done by the state to ensure that the administration of justice will not be brought into disrepute by the police sitting outside a dwelling-house waiting for an authorization while the evidence is disappearing. This is what the proposed section 529.3 is all about.

I should like to say one last word on exigent circumstances. These are the exigent circumstances about which Parliament would be expressing itself, that is, stating the law. There may be other exigent circumstances in the future that will develop and the law will provide for that flexibility by leaving the common law to grow. Parliament expresses itself on these two situations that have been identified as requiring that something be said. There may be all sorts of other situations out there that may or may not happen;

il vous incombe de préciser que l'un des problèmes qu'il a fallu résoudre en droit était la signification que la Cour suprême donnait à une «autorisation judiciaire».

M. Roy: Votre remarque est pertinente. La cour n'a pas précisé dans l'affaire *Feeney* quel juge devrait émettre le mandat. Elle parlait simplement d'obtenir une autorisation judiciaire. C'est au ministre de la Justice qu'il incombe de décider quel juge sera habilité à émettre ces mandats. Étant donné qu'il est possible d'obtenir un mandat d'arrestation d'un juge de paix, le ministre de la Justice a estimé qu'il devrait en aller de même pour obtenir un mandat d'entrée.

N'oubliez pas que lorsqu'on est juge de cour supérieure, on est également juge de paix, mais pas vice versa. Si l'on prévoit l'intervention d'un juge de paix, cela laisse une plus grande marge de manoeuvre. Pensez aux Territoires du Nord-Ouest où les juges de cour supérieure desservent toute la région. Il faut pouvoir s'adresser à des juges de paix qui se trouvent sur place et qui peuvent émettre ces autorisations après avoir pesé le pour et le contre. C'est ce que propose le ministère en l'occurrence.

La présidente: Si je puis vous interrompre, le sénateur Nolin m'a dit qu'il voulait poser une question. Messieurs, je voudrais savoir si vous avez autre chose à nous dire parce que, dans ce cas, nous devrions poursuivre votre exposé et passer ensuite aux questions.

Le sénateur Cools: Il a dit qu'il avait terminé son exposé.

La présidente: Il a dit que c'était la première de trois parties.

M. Roy: Relativement à la question de la situation d'urgence, je pourrais ajouter simplement qu'il y a une deuxième possibilité où l'on peut entrer dans une habitation sans avoir obtenu auparavant l'autorisation judiciaire de le faire ou un mandat d'entrée. Il s'agit du cas où la police a des motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve seront détruits d'un moment à l'autre si elle n'intervient pas. Le critère est différent ici. Il ne s'agit pas d'un soupçon raisonnable, mais bien d'un motif raisonnable.

La ministre de la Justice n'a pas dit dans son projet de loi — et nous ne proposons pas non plus — que l'État doit pouvoir intervenir lorsqu'on a des motifs de croire que des biens seront détruits. Le seul cas qui justifierait que l'on entre dans une habitation sans mandat serait si les biens qui risquent d'être détruits constituent la preuve d'un crime. À ce moment-là, dans une société démocratique, on juge que l'État peut et doit pouvoir entrer quelque part pour que l'administration de la justice ne soit pas compromise par le fait que la police attendait à l'extérieur d'une habitation une autorisation d'y entrer pendant que l'on détruisait des éléments de preuve. C'est ce que vise l'article 529.3 proposé.

Je voudrais dire un dernier mot au sujet de la situation d'urgence. Ce sont les situations d'urgence au sujet desquelles le Parlement peut s'exprimer ou énoncer la loi. Il peut y en avoir d'autres à l'avenir qui se présenteront et la nouvelle loi offrirait la souplesse voulue pour permettre à la common law d'évoluer. Le Parlement s'exprime maintenant sur les deux cas qui ont été identifiés comme nécessitant une mise au point. Il pourrait se présenter à l'avenir toutes sortes d'autres situations et, dans

and it may be that in some of those circumstances the police will feel that they have to intervene without a warrant. We would then suggest that these situations be sorted out by the courts as they happen. Therefore, the proposed section 529.3 is not exhaustive. It is for Parliament to state clearly that in these two situations it should be recognized that they are exigent circumstances. We think this is important because, in a number of cases, the Supreme Court of Canada has said quite clearly that a measure of deference should be given to decisions made by Parliament with respect to particular provisions that could be seen by some as being in violation of constitutional rights.

In this particular case, we think that in a free and democratic society it should be possible for the state to go into a dwelling-house where, at the very least, someone will suffer imminent bodily harm or where there are reasons to believe that evidence will be destroyed. The criterion which is important here is that it is imminent danger of bodily harm or imminent destruction of evidence.

Senator Jessiman: On that point, are you suggesting that the words "without limiting or restricting any power of a peace officer" also refer to the exigent circumstances and are applicable to both subsections (1) and (2)?

Mr. Roy: Yes.

Senator Jessiman: I wonder if some court may interpret that otherwise. You say that the powers may be, but you have exigent circumstances. It could include other things, although it does not say that.

Mr. Roy: I wonder if it is the right time to continue with the presentation, Madam Chairman, and to talk briefly about the preamble. I know Senator Nolin has a particular interest in the preamble.

The Chairman: I would like to hear the rest of your presentation, if I may, without too many further interruptions.

Mr. Roy: I have been saying, Madam Chairman, that this bill is trying as best it can to provide flexibility for law enforcement, at the same time as protecting the rights of Canadians as recognized by the Supreme Court in *Feeney*.

The Supreme Court has said that a judicial authorization or warrant must be obtained. That is provided for in this legislation. How this warrant can be obtained is also important. There will be circumstances in which it will be difficult for the police to speak face to face with a justice of the peace. The law will provide so much flexibility that it will be feasible to obtain the warrant we are talking about through a tele-warrant, which means that the warrant can be obtained by telephone. That possibility is particularly important in northern areas of Canada. We are talking of course about the Northwest Territories, but also the northern parts of Ontario, Quebec and the western provinces. In circumstances where there are not exigent circumstances it will be possible for the police to obtain the warrant by speaking by phone to a justice of the peace. The law already provides for how this is to be obtained. A record is created for those who would have concerns about it, and there already exists a scheme for search warrants. The law is importing that for the purpose of obtaining a warrant for entry. You will find that provision at page 5 of my

certaines d'entre elles, la police pourrait penser qu'elle doit intervenir sans mandat. Selon nous, on pourrait laisser le soin aux tribunaux de trancher. L'article 529.3 proposé n'est donc pas exhaustif. Le Parlement déclare clairement que, dans ces deux cas, on doit reconnaître qu'il existe une situation d'urgence. C'est important à notre avis parce que, dans un certain nombre d'affaires, la Cour suprême du Canada a déclaré très clairement que l'on doit se reporter dans une certaine mesure aux décisions prises par le Parlement dans le cas de dispositions particulières qui peuvent être considérées comme étant une violation des droits constitutionnels.

Dans ce cas-ci, nous croyons que, dans une société libre et démocratique, l'État doit pouvoir pénétrer dans une habitation à tout le moins si quelqu'un est sur le point d'être blessé ou si l'on a des raisons de croire que des éléments de preuve seront détruits. Le critère important ici est l'imminence du danger de blessures ou de la destruction des éléments de preuve.

Le sénateur Jessiman: À ce sujet, voulez-vous dire que les mots «sans que soit restreint ou limité le pouvoir d'entrer» qui est conféré à l'agent de la paix visent aussi les situations d'urgence et s'appliquent aux paragraphes 1 et 2?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je me demande si un tribunal pourrait l'interpréter autrement. Vous dites que les pouvoirs peuvent être limités, mais qu'il y a situation d'urgence. Il pourrait y avoir autre chose, même si ce n'est pas précisé.

M. Roy: Je me demande si le moment est bien choisi pour poursuivre l'exposé, madame la présidente, et pour dire un mot au sujet du préambule. Je sais que cela intéresse tout particulièrement le sénateur Nolin.

La présidente: J'aimerais bien entendre la suite de ce que vous avez à nous dire sans trop d'interruptions.

M. Roy: Madame la présidente, j'essaie de faire comprendre que le présent projet de loi vise à fournir de la souplesse aux autorités policières tout en protégeant les droits des Canadiens tels qu'ils sont définis par la Cour suprême dans le jugement *Feeney*.

La Cour suprême a dit qu'il faut obtenir une autorisation judiciaire ou un mandat. Voilà le fondement de ce projet de loi. Il est important aussi de savoir comment on peut obtenir ledit mandat. Dans certaines circonstances, il sera difficile pour les policiers de s'entretenir en face-à-face avec un juge de paix. La loi offrira une souplesse telle qu'il sera possible d'obtenir le mandat en question en se servant du téléphone, un télémandat. Cette possibilité revêt une importance particulière surtout dans les régions septentrionales du Canada. Il s'agit évidemment des Territoires du Nord-Ouest, mais sans oublier les régions du nord de l'Ontario, du Québec et des provinces de l'Ouest. Dans les cas où il n'y a pas de situation d'urgence, il sera possible pour le policier d'obtenir le mandat en téléphonant à un juge de paix. La loi prévoit déjà comment cela peut se faire. On crée donc un document pour ceux qui s'en préoccupent et il existe déjà une procédure dans le cas des mandats de perquisition. On retrouve donc cette même procédure dans le projet de loi pour le mandat d'entrée. Cette disposition se trouve à la page 5 de ma version du

version of the bill. It will be new section 529.5 if it passes through Parliament.

Finally, I have told you that another problem we encountered when we looked more closely at the *Feeney* situation was the fact that other pieces of legislation may not be enforceable because there is no way of reading into these pieces of legislation the kind of scheme that the Supreme Court had in mind in *Feeney*. I refer in particular to the Immigration Act, the Conditional Release Act, and the Exhibition Act. In order to address that problem, the Minister of Justice is proposing an amendment to the Interpretation Act by creating new section 34.1 which would allow the "reading in" that we mentioned with respect to *Feeney* to be done with respect to the Immigration Act, for instance. Right now there is no way of obtaining the warrants for entry. In the future, it would be possible for the person issuing the warrant for the arrest of someone with respect to the Immigration Act to issue the warrant for entry. It would extend the scheme being proposed in the Criminal Code to other federal legislation, such as the Immigration Act.

I would be remiss if I did not say just a few words about the preamble. The preamble here is for the purpose of stating as clearly as possible the legislative facts taken into account by Parliament in making its decision as to what would be appropriate. It has been suggested by some in the past that the preamble disappear since it is worth nothing. Madam Chairman, I would like to correct that misperception on the part of some. The preamble stays. I have brought with me, for circulation to members of the committee, copies of the Statutes of Canada. In another piece of legislation that was passed by this Parliament to deal with a Supreme Court of Canada decision — some of you will remember that decision in the case of *Daviault*, which had to do with extreme intoxication — Parliament was asked to look into this issue and make some changes to the law. We ended up with a new section 33.1 of the Criminal Code. Parliament was able to rely on legislative facts, as I call them, and they ended up being part of our law. If you look at the Statutes of Canada of 1995, you will find under Chapter 32 the piece of legislation to which I referred.

The Chairman: We have a problem in that there are only five copies of this.

Senator Cools: Obviously they were expecting only five members of the committee to show.

The Chairman: We will have copies made.

Mr. Roy: It is my fault. I apologize for that.

Senator Jessiman: Where does this preamble end up?

Mr. Roy: It ends up in the Statutes of Canada.

Senator Jessiman: Which part of the Statutes of Canada? Is it in the Criminal Code as well?

Mr. Roy: It is part of the Criminal Code. However, when you go to Martin's administrative codification or Tremeeer's, or others, you will not find it there because space is at a premium in those publications. They are part of the law. They are being used by the courts to establish the intent of the Parliament, which is useful, but, more important, they are used as part of the evidence

projet de loi. Ce sera le nouvel article 529.5 si le Parlement daignait l'adopter.

Enfin, je vous ai fait part d'un autre problème que nous avons défini en étudiant de plus près la situation *Feeney*, c'est-à-dire qu'il y a d'autres lois qu'on ne pourra peut-être pas appliquer parce qu'il est impossible d'insérer dans ces lois le genre de disposition à laquelle songeait la Cour suprême dans le cas *Feeney*. Je vous renvoie plus précisément à la Loi sur l'immigration, à la Loi sur la libération conditionnelle et à la Loi sur la preuve. Afin de pouvoir régler ce problème, le ministre de la Justice propose de modifier la Loi d'interprétation en y ajoutant un nouvel article 34.1 qui nous permettrait «d'insérer» ce dont il était question par rapport à *Feeney* dans la Loi sur l'immigration, par exemple. À l'heure actuelle, il est impossible d'obtenir un mandat d'entrée. À l'avenir, il serait possible pour la personne émettant un mandat d'arrestation en vertu de la Loi sur l'immigration d'émettre aussi un mandat d'entrée. Cela étendrait le changement proposé au Code criminel aux autres lois fédérales comme la Loi sur l'immigration.

Je manquerais à mon devoir si je ne vous touchais quelques mots du préambule. Le préambule a pour objet de préciser aussi clairement que possible les faits législatifs dont a tenu compte le Parlement en décidant de ce qui serait approprié. Dans le passé, certains ont proposé de laisser tomber le préambule puisqu'il ne signifie rien. Madame la présidente, j'aimerais quand même rectifier cette mauvaise perception de la part de certains. Le préambule demeure. J'ai avec moi, pour les membres du comité, des exemplaires des lois du Canada. Dans le cas d'une autre loi adoptée par cette législature suite à une décision de la Cour suprême du Canada — certains d'entre vous se rappelleront le cas *Daviault* concernant une intoxication extrême —, on a demandé au Parlement d'étudier cette question et d'adopter quelques modifications à la loi. Cela nous a valu un nouvel article 33.1 au Code criminel. Le Parlement a pu se reporter à des faits législatifs, comme je les appelle, qui font maintenant partie de nos lois. Si vous vous reportez aux lois du Canada de 1995, vous y trouverez au chapitre 32 la loi en question.

La présidente: Nous avons un problème: il n'y a que cinq exemplaires du document.

Le sénateur Cools: De toute évidence, ils ne s'attendaient qu'à voir cinq sénateurs au comité.

La présidente: Nous en ferons faire des copies.

M. Roy: C'est de ma faute: je vous présente mes excuses.

Le sénateur Jessiman: Et où ce préambule aboutit-il?

M. Roy: Il aboutit dans les lois du Canada.

Le sénateur Jessiman: Où, dans les lois du Canada? Est-ce que ça se trouve dans le Code criminel aussi?

M. Roy: Cela fait partie du Code criminel. Cependant, si l'on se reporte à la codification administrative de Martin ou de Tremeeer ou d'autres, vous ne l'y trouverez pas parce que, dans ces documents, on manque de place et on élague. Ces préambules font partie des lois. Les tribunaux s'en servent pour décider quelle était l'intention du Parlement, ce qui est utile, mais, plus important

and the argument presented by the Attorney General to justify a piece of legislation as being something that should be done in a free and democratic society. We have the Section 1 argument under the Charter: What did Parliament have in mind when it passed that particular piece of legislation, and what were they trying to remedy?

This is why you have, in Bill C-16, a preamble which states the problem and, to a large extent, the solution to be given. As Senator Jessiman mentioned, in section 529.3 we refer to the word "include" when talking about exigent circumstances. The preamble says quite clearly that the common law continues to exist. When you read 529.3 and the preamble, there is no doubt in anyone's mind that it is meant for the common law to continue to expand and to address new situations which arise in the foreseeable future.

The preamble is important because it serves to justify the legislation. It is also important because it helps with the interpretation of what is in the legislation.

Madam Chairman, I would enjoy entertaining more questions.

Senator Cools: Mr. Roy, I read an affidavit of yours, and I wonder if you could tell me your basis in law and in parliamentary practice for the submission of a proceeding in Parliament to the Supreme Court of Canada.

Mr. Roy: You are referring, Senator Cools —

Senator Cools: Perhaps I should say what I was referring to.

Mr. Roy: The bill was tabled on October 30 and was passed by the other house on November 7.

Senator Cools: We know that.

Mr. Roy: The Order of the Supreme Court, which was obtained by the Attorney General of British Columbia, supported by, among others, the Attorney General for Canada, expired on November 22.

Senator Cools: I know that.

Mr. Roy: I am just trying to —

Senator Cools: Perhaps I should put the question more clearly. I have in my hands a copy of a Notice of Motion to the Supreme Court of Canada in the case of *Michael Feeney v. Her Majesty the Queen and the Attorney General of Canada* which was submitted after Bill C-16 had passed the House of Commons, so the House of Commons is no longer in the picture on this question.

In particular, attached to the Notice of Motion is an affidavit of Mr. Yvan Roy. Mr. Yvan Roy swears in paragraph after paragraph for a substantial number of paragraphs the essential movement of the bill through the House of Commons and not quite to the Senate because it had not yet arrived in the Senate.

My question comes at paragraph 25 of this particular affidavit.

encore, ces préambules font partie de la preuve et de l'argumentation présentées par le procureur général pour justifier l'existence d'une telle loi en disant qu'il s'agit là de quelque chose qui doit être fait dans une société libre et démocratique. Il y a aussi l'argument de la partie 1 en vertu de la Charte: quelle était l'intention du Parlement en adoptant cette loi précise et quel est le problème qu'il cherche à corriger?

Voilà pourquoi, dans le projet de loi C-16, il existe ce préambule qui fait état du problème et, dans une grande mesure, qui propose la solution cherchée. Comme l'a dit le sénateur Jessiman, à l'article 529.3, on souligne bien qu'il y a «notamment» urgence dans les cas indiqués. Le préambule précise très clairement que la common law continue de s'appliquer. En lisant l'article 529.3 à la lumière du préambule, il ne peut faire aucun doute pour qui que ce soit que la common law doit continuer à évoluer pour tenir compte de situations nouvelles qui peuvent se présenter à l'avenir.

Le préambule est important puisqu'il sert à justifier la loi. Il est important aussi parce qu'il nous aide à interpréter ce qui se trouve dans la loi.

Madame la présidente, je serai heureux de répondre à toute autre question.

Le sénateur Cools: Monsieur Roy, j'ai lu un affidavit que vous avez présenté et je me demande si vous pourriez m'expliquer sur quoi vous vous fondez en matière de droit et de pratique parlementaire pour saisir la Cour suprême du Canada d'une procédure du Parlement.

M. Roy: Vous voulez dire, sénateur Cools...

Le sénateur Cools: Peut-être devrais-je préciser ce à quoi je me reporte.

M. Roy: Le projet de loi a été déposé le 30 octobre et adopté par l'autre Chambre le 7 novembre.

Le sénateur Cools: Nous le savons.

M. Roy: L'ordonnance de la Cour suprême, obtenue par le procureur général de la Colombie-Britannique et appuyée, entre autres, par le procureur général du Canada, a expiré le 22 novembre.

Le sénateur Cools: Je le sais.

M. Roy: J'essaie tout simplement...

Le sénateur Cools: Peut-être devrais-je poser plus clairement ma question. J'ai, entre les mains, une copie de l'avis de requête à la Cour suprême du Canada dans le cas de *Michael Feeney c. Sa Majesté la Reine et le Procureur général du Canada* présenté après l'adoption du projet de loi C-16 par la Chambre des communes, ce qui signifie que la Chambre des communes n'a plus rien à voir dans cette histoire.

Plus précisément, annexé à cet avis de requête se trouve un affidavit signé par M. Yvan Roy. Il y décrit essentiellement le cheminement du projet de loi à la Chambre des communes, mais pas tout à fait au Sénat parce qu'il n'y était pas encore arrivé.

La question que je me pose découle du paragraphe 25 de cet affidavit.

Mr. Roy says "a copy of Bill C-16 is attached as Exhibit A herein." I am asking, Mr. Roy: What is the basis in law and in parliamentary practice to submit a proceeding of Parliament — because Bill C-16 is not a law, it is a bill — before the Supreme Court of Canada for an opinion?

Senator Nolin: Before Mr. Roy answers that question, I should like to ask him something.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Roy, an initial motion was filed in June?

Mr. Roy: Yes.

Senator Nolin: To ensure that we fully understand the sequence of events and your affidavits, would it be possible to have a copy of the initial motion before you answer the question?

Mr. Roy: Of course. These documents are public and they are easily accessible. In fact, Senator Cools contacted us to request a copy and we were pleased to send it to her.

[English]

I do not know if I have extra copies here, but I certainly have my copies of these documents. If you wish to have a copy of this, during the break it will be a pleasure for me to ask the clerk to provide copies to you.

What this is all about, Senator Cools, is simply this: The Attorney General of British Columbia and the Attorney General of Canada got an order staying the execution of the Supreme Court of Canada decision in June. The bill was tabled and it was considered in the House of Commons. Witnesses were heard and the house passed the bill on November 7. As we all know, the following week Parliament was not sitting. Consequently, beginning Monday, November 17, the Senate would have less than one week to table the legislation, to have the debate at second reading, to conduct hearings in committee, and to pass the legislation at third reading before the 22nd.

The Minister of Justice instructed counsel to seek from the court an extension of its order to stay its decision in *Feeney*, knowing full well that it would be possible for the court to deny the application. Why is that? It is because the court is put in a difficult situation. As of May 22, 1992, they had ruled that the constitutional rights of Canadians are violated — that is, after that date — when the police are going into a dwelling-house for the purpose of arresting someone without having a warrant. The court is being asked to give its imprimatur to something like this. We sought a period of six months from the court, which is the period that has been granted in other cases. If you are going back to the court to say, "The process has not been completed", you are asking the court, in effect, to give you an extension so that you can continue, as a state, to violate the rights of Canadians. This is why the minister instructed us to seek an extension for the period that the standing order was then providing. According to the standing order, the Senate was to sit until December 19. That is

M. Roy y dit «qu'un exemplaire du projet de loi C-16 y est annexé à titre de pièce A.» Je vous le demande, monsieur Roy: sur quoi vous fondez-vous en droit et en pratique parlementaire pour saisir la Cour suprême du Canada d'une procédure du Parlement — parce que le projet de loi C-16 n'est pas une loi, c'est un projet de loi — afin d'obtenir l'opinion de ladite cour?

Le sénateur Nolin: Avant que M. Roy ne réponde à cette question, j'aimerais lui demander une précision.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Roy, il y a une première requête qui a été déposée au mois de juin?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: Pour s'assurer qu'on comprenne bien la séquence des événements et de vos affidavits, est-ce qu'il y aurait moyen d'avoir une copie de cette première requête avant que vous ne répondiez à cette question?

M. Roy: Sûrement. Ces documents font partie du dossier public et ils sont facilement accessibles. De fait, le sénateur Cools en a demandé copie en communiquant avec nous et c'est avec plaisir qu'on la lui a fait parvenir.

[Traduction]

Je ne sais pas si j'en ai des copies supplémentaires ici, mais j'ai certainement mes propres copies de ces documents. Si vous en désirez un exemplaire, je serai heureux, pendant la pause, de demander à la greffière de vous en fournir.

Voici de quoi tout ceci retourne, sénateur Cools: Le procureur général de la Colombie-Britannique et celui du Canada ont obtenu une ordonnance suspendant l'exécution de la décision de la Cour suprême du Canada au mois de juin. Le projet de loi a été déposé et étudié à la Chambre des communes. On a entendu des témoins et la Chambre a adopté le projet de loi le 7 novembre. Comme nous le savons tous, la Chambre ne siégeait pas la semaine suivante. Donc, dès le lundi 17 novembre, le Sénat n'aurait plus à sa disposition qu'un peu moins d'une semaine pour déposer le projet de loi, en débattre en deuxième lecture, passer à l'étape de l'étude en comité et adopter la loi en troisième lecture avant le 22 novembre.

Le ministre de la Justice a demandé à ses conseillers juridiques d'obtenir de la cour une prolongation de cette ordonnance dans le cas *Feeney*, sachant fort bien qu'il serait possible que la cour la lui refuse. Et pourquoi? Parce que cela plaçait la cour dans une position extrêmement difficile. D'après la cour, dès le 22 mai 1992, les droits constitutionnels des Canadiens avaient été violés et, après cette date, lorsque la police entraît chez quelqu'un pour arrêter une personne, les droits de cette personne étaient toujours violés si la police ne détenait pas de mandat. On demande donc à la cour d'accorder son aval à une telle chose. Nous avons demandé à la cour une période de grâce de six mois, ce qui est la période qui a été accordée dans d'autres cas. Si l'on doit ensuite retourner à la cour pour lui dire: «La procédure n'est pas encore complète», alors vous demandez en réalité à la cour de permettre à l'État de continuer à violer systématiquement les droits des Canadiens. C'est pour cela que le ministre nous a donné ordre de chercher à obtenir une prolongation correspondant à la période de

what my affidavit is all about. When I tell the court, as part of the affidavit, "Here is a copy of Bill C-16", I am not asking the court to give us an opinion as to whether this is constitutional or anything of the sort. I am providing them a copy of the bill for the purpose of telling the court, "Here is the document that has been tabled." Actually, this is a public document that is available on the web site. I am saying, "Here it is. Instead of having to look for it, I am tabling this with you. Here is the process that we have followed in order to get to the stage where we are as of the date of this affidavit." For the purpose of the discussion this morning, that date is November 7, 1997.

Senator Cools: I know the chronology, Mr. Roy. I asked you for your basis in law, in parliamentary practice, and in the constitutional usage of this country. What you do is recite to me a chronology that I have in front of me and, quite frankly, one that I know quite well.

I was not asking you to recite the chronology. If the department or the Minister of Justice, the Attorney General of Canada, had wanted to go back to the court to ask for an extension of the stay, then, they, he, she — that is, her representatives — could have done so without submitting proceedings in Parliament before the court.

I shall repeat my question, so, please, do not recite the chronology to me; I know it very well. I have read your documents. They have provided me with an excellent chronology. I am asking you: What is the basis in law, in our parliamentary practice or in our constitutional practices and usages in this country, for submitting a proceeding of Parliament as evidence before a court of the land? That act is unprecedented. I am asking you for your basis in law, not the political exigencies that existed. We know the political exigencies. We are the politicians. Leave the politics to us.

Mr. Roy: Senator Cools, an affidavit in law —

Senator Cools: No. I want to know your basis in law for submitting it before the court. You could cite the law to me.

The Chairman: Give him a chance to answer, please.

Senator Nolin: We already have that answer.

Senator Cools: You have it, I do not. He has cited me no law or precedence or rules of Parliament. As a matter of fact, the rules of Parliament expressly forbid it.

Mr. Roy: Forbid what?

Senator Cools: The law of Parliament expressly upholds that Parliament has exclusivity over its proceedings in Parliament. You do not believe that, Mr. Roy. You make it evident, but that is the rule. That is the law.

Mr. Roy: You are asking me for the basis in law.

Senator Cools: Yes, your basis in law.

temps que le Règlement prévoyait alors. D'après le Règlement, le Sénat devait siéger jusqu'au 19 décembre. Voilà de quoi il retourne dans mon affidavit. Lorsque je dis à la cour, dans l'affidavit, «voici un exemplaire du projet de loi C-16», je ne demande pas à la cour de nous donner son opinion à savoir si c'est constitutionnel ou quelque chose du genre. Je fournis tout simplement à la cour un projet de loi pour lui dire «voici le projet de loi qui a été déposé». En réalité, il s'agit d'un document public disponible sur le site Web. Je dis tout simplement: «Le voici. Plutôt que vous obliger à le chercher vous-mêmes, je dépose le document auprès de la cour. Voici la procédure que nous avons suivie afin d'en arriver à l'étape où nous en sommes à la date de l'affidavit en question.» Pour les fins de nos propos ce matin, il s'agit du 7 novembre 1997.

Le sénateur Cools: Je connais la chronologie de l'affaire, monsieur Roy. Je vous demandais sur quoi vous vous fondiez en droit, en pratique parlementaire et en usage constitutionnel de notre pays. Vous me répondez en me récitant une chronologie que j'ai devant moi et que, très franchement, je connais bien.

Je ne vous demandais pas de me réciter cette chronologie. Si le ministère ou le ministre de la Justice, le procureur général du Canada, avait voulu retourner en cour pour demander une prolongation de l'ordonnance, alors, lui, elle, c'est-à-dire ses représentants, auraient pu le faire sans saisir la cour de la procédure parlementaire.

Je répète donc ma question, alors, s'il vous plaît, épargnez-moi votre récitation de la chronologie; je la connais très bien. J'ai lu vos documents. La chronologie qui s'y trouve est excellente. Je vous le demande: sur quoi vous fondez-vous en droit, dans notre pratique parlementaire ou dans nos pratiques et usages constitutionnels dans ce pays, pour saisir un tribunal du pays d'une procédure du Parlement? C'est sans précédent. Je vous demande sur quoi vous vous fondez en droit, je ne vous demande pas quels étaient les impératifs politiques du moment. Nous connaissons tous les impératifs politiques. Nous sommes des politiciens. Laissez-nous nous occuper de politique.

M. Roy: Madame le sénateur, un affidavit en droit...

Le sénateur Cools: Non. Je veux savoir sur quoi vous vous fondez en droit pour saisir la cour de ce projet de loi. Citez les dispositions judiciaires qui vous le permettent.

La présidente: S'il vous plaît, laissez-le répondre.

Le sénateur Nolin: Nous avons déjà cette réponse.

Le sénateur Cools: Vous l'avez, mais moi non. M. Roy n'a cité aucune loi, aucun précédent, aucune règle parlementaire. D'ailleurs, cela est expressément défendu par les règlements du Parlement.

M. Roy: Qu'est-ce qui est défendu?

Le sénateur Cools: Dans le droit du Parlement, il est clairement indiqué que le Parlement a une autorité exclusive sur toutes les délibérations du Parlement. C'est clair que vous ne croyez pas cela, monsieur Roy. Mais c'est ça, c'est la loi.

M. Roy: Vous me demandez sur quoi je me fonde en droit.

Le sénateur Cools: Oui, votre fondement juridique.

Mr. Roy: You have a motion that is presented to the Supreme Court of Canada for the purpose of extending its order.

Senator Cools: I know all that.

Mr. Roy: In order to obtain such an order, you must satisfy the court that something has taken place. Otherwise, the court, in my humble view, would be bound to say, "Sorry, but you are not getting it." An affidavit, in law, is a statement made under oath by someone about facts as to, in this particular case, what has taken place. You are asking someone who has personal knowledge about those facts to state that under oath. It was a fact and continues to be a fact that a bill was tabled by the Minister of Justice on October 30, 1997. That bill bears number C-16. When one goes before the Supreme Court of Canada to obtain an extension of an order, it is incumbent upon that person to provide court with the basis for which you obtained that order. In order to do that, you give them the appropriate documents, one of which is a public document that is called Bill C-16. That is all that is doing and that appears at paragraph 26 of my affidavit of November 7.

Senator Cools: The fact, honourable senators, that Bill C-16 is a public document means nothing. The constitutional practices of this country are that Parliament's proceedings are exclusively Parliament's until the enactment is made. The fact that it is a public document means absolutely nothing. There are lots of precedents on the record for what I have said.

When you swore out this affidavit, did you show a copy of it to the minister and did you expressly seek the minister's instructions to put Bill C-16 into your evidence?

Mr. Roy: I cannot answer either "yes" or "no". If the question is whether I have spoken to the minister on this myself, I can give you a clear answer; the answer is, no, I have not.

Senator Cools: That is very good. Then let me put the question another way. Was the minister invited by you to give her instructions on your wish to submit Bill C-16 to the court?

Mr. Roy: Senator Cools, I cannot answer that question because it is, with all due respect, incorrect.

Senator Cools: The question is incorrect?

Mr. Roy: I have not, nor has anyone else, submitted Bill C-16 to the court. That is simply not the case. It has not been submitted to court. It would be completely improper to submit to the court a piece of legislation which has not yet become legislation.

Senator Cools: You have answered the question yourself. It is improper, Mr. Roy.

Mr. Roy: It has not been done.

Senator Cools: It has been done. It says clearly here that a copy of Bill C-16 was attached as Exhibit A. It is part of the court's evidence. What do you mean that it has not been submitted? It has been filed. It is in the court.

M. Roy: Une motion a été présentée à la Cour suprême du Canada pour qu'elle prolonge son ordonnance.

Le sénateur Cools: Je sais.

M. Roy: Pour obtenir une telle ordonnance, il faut que le tribunal soit convaincu que quelque chose s'est produit. Sinon, à mon humble opinion, le tribunal devrait préciser l'ordonnance. En droit, un affidavit est une déclaration faite sous serment par quelqu'un et portant sur certains faits, et dans ce cas sur les faits qui se sont produits. Vous demandez à quelqu'un qui a une connaissance personnelle de ces faits de les énoncer dans une déclaration sous serment. Le 30 octobre 1997, le ministre de la Justice a déposé un projet de loi. C'est un fait et restera un fait. Le projet de loi porte le numéro C-16. Quand quelqu'un demande à la Cour suprême du Canada de prolonger une ordonnance, cette personne doit justifier cette demande, et montrer au tribunal les documents qui ont servi à obtenir l'ordonnance. Ces documents comprennent un document public — le projet de loi C-16. Voilà ce que nous faisons. Tout cela est inclus au paragraphe 26 de mon affidavit en date du 7 novembre.

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, il est vrai que le projet de loi C-16 est un document public, mais cela ne veut rien dire. D'après la pratique constitutionnelle du Canada, les délibérations du Parlement sont sous l'autorité exclusive du Parlement jusqu'au moment de la promulgation. C'est peut-être un document public, mais cela ne veut rien dire. Il y a toutes sortes de précédents qui appuient mon argument.

Quand vous avez préparé cet affidavit sous serment, en avez-vous montré une copie au ministre? Avez-vous expressément cherché à obtenir des instructions de la part du ministre, pour que le projet de loi C-16 fasse partie des faits présentés?

M. Roy: Je ne peux pas répondre avec un simple «oui» ou «non». Si vous me demandez si j'ai moi-même parlé à la ministre à ce sujet, la réponse est très claire: non.

Le sénateur Cools: Très bien. Laissez-moi reformuler la question. Avez-vous invité le ministre à vous donner des instructions portant sur votre désir de présenter le projet de loi C-16 à la cour?

M. Roy: Madame le sénateur, je ne peux pas répondre à cette question. En toute déférence, elle est erronée.

Le sénateur Cools: La question est erronée?

M. Roy: Personne n'a présenté le projet de loi C-16 à la cour. Ce n'est pas ce qu'on a fait. Le projet de loi n'a pas été soumis à la cour. On ne pourrait jamais soumettre un projet de loi à la cour avant qu'il ne soit promulgué. Cela serait tout à fait irrégulier.

Le sénateur Cools: Vous avez répondu vous-même à la question. C'est tout à fait irrégulier, monsieur Roy.

M. Roy: Mais ça n'a pas été fait.

Le sénateur Cools: Ça a été fait. Ici, on voit clairement qu'un exemplaire du projet de loi C-16 est joint à titre de pièce A. Cette pièce fait partie des faits présentés à la cour. Donc que voulez-vous dire en insistant que le projet de loi n'a pas été soumis? Il a été déposé. Il est devant le tribunal.

Mr. Roy: It has not been submitted to the Supreme Court of Canada for a determination of any sort.

Senator Cools: I did not say that.

Mr. Roy: That is not what this is all about. My point is simply this: When you file an affidavit, you are stating facts. This paragraph states that a bill called so and so was tabled on October 30, 1997. That bill is now identified as Bill C-17 and, Supreme Court of Canada, here it is.

Senator Cools: What I am saying to you is the opposite, Mr. Roy. I am saying that it is extremely improper and unusual for anyone, particularly a member of the staff of the Attorney General of Canada, to submit as evidence a copy of a proceeding in Parliament. That is number one.

I want to know this from you very clearly: What advice or instruction did you seek from the minister in doing this? I am hearing you say that the minister had no awareness that you were doing this. I just want this perfectly clear.

The Chairman: Senator Cools —

Senator Cools: He said that. Let him clarify.

The Chairman: We will allow Mr. Roy to answer that and then move on to other questioners.

Mr. Roy: Senator Cools, that is not what I said.

Senator Cools: You tell me what you meant.

Mr. Roy: Purely and simply, you asked me: Have you spoken to Minister McLellan about this? The answer is no, which is what I said.

Senator Nolin: That is referring to the affidavit?

Mr. Roy: I have not gone with my affidavit to Minister McLellan to say: "Here it is, Minister McLellan, and as we are speaking to each other, please have a look at this."

This was shared with people in her office. Whether she has seen the affidavit or not, I do not know.

Senator Cools: My question to you is very particular. I want to know if the minister knows you were placing a proceeding of Parliament before the court.

Mr. Roy: The answer to that is yes.

Senator Cools: She had notice. He said "yes". That is what I want.

Senator Beaudoin: I heard someone say that we cannot submit a bill to the Supreme Court. That is wrong. We may submit a bill to the Supreme Court for advice about constitutionality. That may be done.

Senator Cools: Only the Attorney General can, for her reference.

Senator Beaudoin: Yes, but she is still a Canadian as far as I know. It is possible in our country for any citizen to challenge a law before the court for constitutionality. It is not the same in all other democracies, mind you.

M. Roy: Il n'a pas été soumis à la Cour suprême du Canada pour une décision.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas dit cela.

M. Roy: Nous nous écartons de la question fondamentale. Quand vous faites une déclaration sous serment, vous énoncez les faits. Dans le paragraphe, il est indiqué qu'un projet de loi avec un certain titre fut déposé le 30 octobre 1997. Ce projet de loi porte maintenant le numéro C-16. Et on le montre à la Cour suprême.

Le sénateur Cools: Moi je vous dis le contraire, monsieur Roy. Moi je vous dis qu'il est très irrégulier pour quelqu'un — surtout un membre du personnel du procureur général du Canada — de soumettre une copie des délibérations parlementaires comme preuve. Commençons par là.

Maintenant répondez clairement: quels conseils ou quelles instructions avez-vous demandés du ministre pour vous guider? Vous dites que le ministre ne connaissait rien de cette affaire. Je veux que cela soit clair.

La présidente: Madame le sénateur...

Le sénateur Cools: C'est ce qu'il a dit. Qu'il clarifie ses propos.

La présidente: Nous laisserons M. Roy répondre à cette question. Et puis on passera à d'autres intervenants.

M. Roy: Ce n'est pas ce que j'ai dit, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Donc dites-moi ce que vous vouliez dire.

M. Roy: Voici la question que vous m'avez posée. Avez-vous discuté de la question avec Mme la ministre McLellan? La réponse était non, donc j'ai dit non.

Le sénateur Nolin: Au sujet de l'affidavit.

M. Roy: Je n'ai pas présenté mon affidavit au ministre. Je n'ai pas dit: «Madame McLellan, maintenant que nous nous parlons, veuillez avoir la gentillesse de jeter un coup d'oeil sur mon affidavit».

J'ai montré l'affidavit à des gens de son bureau. Je ne sais pas si elle a vu l'affidavit elle-même.

Le sénateur Cools: J'ai une question très particulière à vous poser. Je veux savoir si le ministre savait que vous alliez saisir la cour d'un document appartenant au Parlement.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Cools: Elle en a été avisée. Il a dit «oui». Voilà ce que je voulais savoir.

Le sénateur Beaudoin: Quelqu'un a dit que nous ne pouvions pas soumettre un projet de loi à la Cour suprême. Mais c'est faux, ça. Nous pouvons soumettre un projet de loi à la Cour suprême pour recevoir des conseils au sujet de la constitutionnalité de ce projet de loi. C'est faisable.

Le sénateur Cools: Seulement le procureur général peut faire cela, pour obtenir des informations.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais elle est toujours canadienne, si je ne m'abuse. Ici au Canada, tout citoyen peut soumettre une loi à la cour pour qu'elle décide si la loi est constitutionnelle. Cela n'est pas faisable dans toutes les autres démocraties, vous savez.

In Canada, we do not have to wait until the bill has become legislation before submitting it to the courts. It is in the Supreme Court Act. Of course we have the right to do that.

Mr. Roy: My point, Senator Beaudoin, is that we did not do that in this case.

Senator Beaudoin: That is right, and I want you to say that also.

Mr. Roy: Purely and simply, it was not submitted for the purpose of obtaining any opinion from the Supreme Court of Canada and they did not give any opinion on this.

Senator Beaudoin: So we all agree that we may ask the opinion of the court on a bill. We do not have to wait until it is legislated.

Your reasoning is that this fact, because it is a fact, was brought to the attention of the court for support, for obtaining the extension. This is what you say.

Mr. Roy: Yes, exactly, and that is what paragraph 26 states very clearly, in my humble view at the very least.

Senator Beaudoin: I am satisfied with that answer. You said that the "reading-in theory" will be enshrined in the Interpretation Act. That is fascinating. I like it, but that is the first time in my life that I have seen this.

Mr. Roy: If I said something to the effect that there was to be some "reading in" of something into the law, I certainly did not mean to use "read in" as it is understood by the Supreme Court of Canada in *Feeney*.

On the last page of the bill, there is to be an amendment to section 34.1 of the Interpretation Act for the purpose of applying to other federal legislation the same scheme *mutatis mutandis* that is created with respect to the Criminal Code. For instance, with respect to immigration, under the Immigration Act it is possible to obtain a warrant to arrest someone for the purpose of expelling that person from the country.

We are not talking here about an offence having been committed. We are merely talking about an administrative process. This will provide for the scheme which will now exist under the criminal law to apply in immigration matters.

The same is true of parolees who are in breach of one of their conditions. A warrant is issued so they can be arrested and brought back. Section 34.1 says that if you need to enter into a dwelling-house for the purpose of arresting this person, apply *mutatis mutandis* the provision you have in the Criminal Code. Therefore, you will be able to go to the person who issues the warrant and that person will be able to give you a warrant to enter private premises for the purpose of arresting, but only in circumstances where the criminal law does not apply.

If the criminal law applies, it is the Criminal Code that governs. This is done to import into the immigration scheme that which is already in the Criminal Code.

Au Canada, nous n'avons pas à attendre que le projet de loi soit promulgué avant de le soumettre à la cour. Cela figure dans la Loi sur la Cour suprême. Bien sûr que nous avons le droit de faire cela.

M. Roy: Sénateur Beaudoin, j'essaie d'expliquer que nous ne l'avons pas fait dans ce cas-ci.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai, et je veux que vous le disiez.

M. Roy: Purement et simplement, le projet de loi n'a pas été soumis avec l'objectif d'obtenir une opinion de la Cour suprême du Canada, et la Cour suprême n'a pas donné d'opinion là-dessus.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes donc tous d'accord qu'on peut demander à la cour de donner une opinion sur un projet de loi. Nous n'avons pas besoin d'attendre qu'il soit promulgué.

Donc dans votre argument vous dites que ce fait — parce qu'il est un fait — a été présenté à la Cour suprême pour étayer la demande de prolongation. C'est ce que vous dites.

M. Roy: Exactement. Dans mon humble opinion, cet argument est très clairement exprimé au paragraphe 26.

Le sénateur Beaudoin: Cette réponse me suffit. Vous avez dit que le principe de l'interprétation large sera entériné dans la Loi sur l'interprétation. Je trouve cela fascinant, et ça me plaît beaucoup. Mais c'est la première fois de ma vie que je le vois.

M. Roy: Si j'ai dit quelque chose laissant entendre qu'il y aurait une interprétation large de certaines dispositions, je ne voulais pas utiliser le terme avec le sens que lui a donné la Cour suprême du Canada dans le cas *Feeney*.

À la dernière page du projet de loi, on voit une modification à l'article 34.1 de la Loi d'interprétation, pour appliquer, compte tenu des adaptations de circonstances, à d'autres lois fédérales, établi pour le Code criminel. Par exemple, dans le domaine de l'immigration, il est possible en vertu de la Loi sur l'immigration d'obtenir un mandat pour arrêter quelqu'un avec l'objectif de l'expulser du pays.

Ici nous ne discutons pas d'un acte criminel, mais simplement d'un processus administratif. Les procédures en droit criminel qui s'appliqueront aux questions d'immigration seront établies sur la même base.

La procédure s'applique aussi aux détenus en libération conditionnelle qui violent une de leurs conditions. Un mandat est émis permettant de les arrêter et de les ramener. L'article 34.1 stipule que si vous avez besoin de pénétrer dans une habitation pour arrêter la personne, vous appliquez les dispositions du Code criminel, compte tenu des circonstances. Vous pouvez donc contacter la personne qui émet le mandat, et cette personne pourra vous donner un mandat vous permettant de pénétrer dans une habitation privée pour effectuer une arrestation, mais seulement quand la loi criminelle n'a pas d'application.

Si la loi criminelle peut être appliquée, il faudra se tourner vers les dispositions du Code criminel. L'objectif est d'importer au système d'immigration des procédures qui existent déjà dans le Code criminel.

Senator Beaudoin: It is purely a question of interpretation.

Mr. Roy: Absolutely. You are right. If I used the expression "read in," I apologize.

Senator Beaudoin: You do not have to apologize. I take your explanation.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Roy, I would like a copy of your affidavit for the month of June. I think it will clarify several points.

Mr. Roy: Of course.

Senator Nolin: I would like to go back to the period preceding the decision rendered in *Feeney*. The Supreme Court was preparing to amend a statutory rule of common law: "prior notification." Before the Supreme Court made its decision, were you notified that it was preparing to take this stand, either by the Attorney General of the province or by the court itself?

Mr. Roy: In the *Feeney* case?

Senator Nolin: Yes.

Mr. Roy: The answer is no. There are other examples in the past where similar situations occurred. I handed out what became chapter 32 of the Statutes of 1995, the *Daviault* case. This is a somewhat similar case where the court, having no legal obligation, created a new common law rule that, in the opinion of the court, would be more consistent with the Charter. As I said on several occasions, in such cases, there is no obligation.

What was proposed in the House of Commons was that there be efforts made to ensure that such situations don't recur. The attorneys general should be notified and could obtain standing to provide another point of view. That could be done through legislation or through rules of the Supreme Court. It could develop into a practice.

I was told this morning, subject to confirmation, that during hearings last week, when a somewhat similar issue arose, the court decided to give no further consideration to an issue that would involve changing a common law rule on the basis of the Charter, because that had caused difficulties in the past.

I would say that in our opinion, the court should be contacted first and made aware of the difficulties involved, if it is not already aware of them. We hope that the court will decide, perhaps through rules of the court, to change its procedures to eventually allow attorneys general to obtain standing if they deem it appropriate.

This bill does not contain anything that would end up in the Supreme Court Act. There are other ways of moving things along in such a matter. What we are proposing to do is continue our discussions with the members of the court.

Le sénateur Beaudoin: C'est purement une question d'interprétation.

M. Roy: Absolument. Vous avez raison. Je n'ai pas utilisé le bon terme.

Le sénateur Beaudoin: Ça ne fait rien. Je comprends ce que vous voulez dire.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Roy, j'aimerais bien avoir une copie de votre affidavit du mois de juin. Je pense que cela va éclaircir plusieurs points.

M. Roy: Sûrement.

Le sénateur Nolin: Je voudrais revenir à la période précédant le jugement de *Feeney*. La Cour suprême s'apprête à modifier une règle statutaire de common law: «en aviser au préalable». Avant que la Cour suprême ne prenne sa décision, est-ce que vous avez été mis au courant, soit par le procureur général de la province, soit par la cour elle-même, qu'elle s'apprêtait à prendre cette position?

M. Roy: Dans l'affaire *Feeney*?

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Roy: La réponse est non. Il y a eu d'autres exemples dans le passé où de telles situations se sont produites. J'ai fait circuler ce qui est devenu le chapitre 32 des Lois de 1995, l'affaire *Daviault*. C'est une affaire un peu semblable où la cour, n'ayant aucune obligation légale, a créé une nouvelle règle de common law qui serait, de l'avis de la cour, plus conforme à la Charte. Comme je l'ai dit à quelques reprises, dans pareil cas, il n'y a pas d'obligation.

Ce qui a été proposé à la Chambre des communes, c'est qu'il y ait des efforts qui soient faits pour éviter que de telles situations ne se reproduisent. Les procureurs généraux devraient en être prévenus et pourraient intervenir pour donner un autre point de vue. Cela peut se faire par voie législative ou par voie des règles de la Cour suprême. Cela pourrait devenir une pratique qui se développe.

On me disait d'ailleurs ce matin, sous réserve de confirmer le tout, que la semaine dernière, lors d'auditions, alors qu'une question un peu semblable se présentait, la cour a décidé de ne pas considérer davantage une question qui impliquerait un changement à une règle de common law sur la base de la Charte, parce que cela a causé des difficultés dans le passé.

Je vous dirais qu'à notre point de vue, ce qui devrait d'abord être fait, c'est communiquer avec la cour pour faire connaître à celle-ci, si ce n'est pas déjà connu de sa part, les difficultés engendrées. Nous espérons que la cour décide, peut-être même par voie des règles de la cour, de changer sa façon de faire de manière à permettre éventuellement aux procureurs généraux d'intervenir s'ils le jugent approprié.

Ce projet de loi ne prévoit rien qui se retrouverait dans la Loi sur la Cour suprême. Il y a d'autres moyens de faire avancer un tel dossier. Ce que nous nous proposons de faire, c'est de continuer notre discussion avec les membres de la cour.

Senator Nolin: In its decision, the Supreme Court ordered a new trial. Do you plan to obtain standing? Do you think that all of the arguments have been presented to the court so that it can make an informed decision?

Mr. Roy: The trial is to start in February. The legal status is such that the trial judge will not have to determine if the intrusion into the trailer was legal and if the evidence obtained could be used. The Supreme Court disposed of that matter. At first sight, there is no reason for the Attorney General of Canada to request standing at the trial.

Senator Nolin: No, I am thinking more about the questions than the arguments. I do not want to take Mr. Feeney's guilt or innocence for granted, but clearly, there are pieces of evidence that were left out by the Supreme Court decision. The British Columbia Attorney General's action against Mr. Feeney is based on this evidence. A man was killed, there was a confession, and someone today is free.

A new trial has been ordered. Do you think that the Supreme Court has dealt with all of the arguments necessary so that the Act can be applied? I refer you to your preamble, because it is fundamental. We want the administration of justice to be harmonious, and in accordance with respect for everyone's human rights.

If you put yourself in the shoes of the average Canadian who is examining the sequence of events, he or she could question the quality and the way in which justice was rendered in Canada. You can find articles in the papers, as we saw recently, on how the Supreme Court carries out its duties. These points were raised by Senator Cools during debate at second reading. Since it is a new trial, does the Attorney General of Canada intend to obtain standing at all stages of the new trial?

Mr. Roy: The trial itself, as you noted, will not allow the use of evidence that has already been excluded by the Supreme Court, that is the blood-covered shirt and some of the statements made by the accused. The Attorney General of British Columbia must consider that he has other evidence to present to the jury so that they will return with a guilty verdict. What is this evidence? I do not know.

As you said, the accused in this case continues to be considered innocent. If, during the course of the trial, new Charter arguments are invoked with respect to other evidence, it will then be up to the Attorney General of British Columbia or Canada to determine whether to request standing at that point.

I would like to remind members of the committee that normally, the Attorney General of Canada, for political reasons, does not request standing during the trial, but rather in a court of appeal when the debate has been clearly set out and when the implication for the law are considerable.

At the trial, more often than not, it is left in the hands of the local attorney general who must obtain standing and state the arguments to be presented. Why? Simply because there would not

Le sénateur Nolin: Dans sa décision, la Cour suprême ordonne un nouveau procès. Avez-vous l'intention d'intervenir? Pensez-vous que tous les arguments ont été présentés devant la cour afin qu'elle puisse, de façon éclairée, rendre sa décision?

M. Roy: Le procès doit commencer au mois de février. L'état du droit est tel que le juge du procès n'aura pas à se poser la question à savoir si l'intrusion dans la roulotte était légale et si la preuve obtenue pouvait être utilisée. La Cour suprême a disposé de la question. À première vue, il n'y a pas de raison pour le procureur général du Canada d'intervenir au niveau du procès.

Le sénateur Nolin: Non, je pense beaucoup plus aux questions qu'aux arguments. Je ne veux pas présupposer de la culpabilité ou non de monsieur Feeney, mais de toute évidence, il y a des éléments de preuve qui ont été écartés par la décision de la Cour suprême. Ces éléments de preuve sont à l'origine de la possibilité pour le procureur général de la Colombie-Britannique de poursuivre M. Feeney. Il y a eu mort d'homme, il y a eu aveu, et quelqu'un jouit aujourd'hui d'une liberté.

Il y a un nouveau procès qui est ordonné. Croyez-vous que la Cour suprême a été confrontée à tous les arguments nécessaires de façon à ce que la loi soit appliquée? Je réfère à votre préambule parce que c'est quand même fondamental. On veut que l'application de la justice se fasse de façon harmonieuse, dans le respect des droits de tout le monde.

Si on se met à la place du Canadien moyen qui examine la séquence des événements, celui-ci peut se poser des questions sur la qualité et la façon dont la justice est rendue au Canada. On peut alors retrouver des articles dans les journaux, comme on a eus récemment, sur la façon dont la Cour suprême s'acquitte de sa tâche. Ce sont d'ailleurs les points soulevés par le sénateur Cools lors du débat en deuxième lecture. Comme il s'agit d'un nouveau procès, est-ce que le procureur général du Canada a l'intention d'intervenir à toutes les étapes du nouveau procès?

M. Roy: Le procès lui-même, comme vous l'avez noté, ne permettra pas l'utilisation des éléments de preuve qui ont déjà été exclus par la Cour suprême, c'est-à-dire la chemise recouverte de sang et certaines des déclarations faites par l'accusé. Le procureur général de la Colombie-Britannique doit considérer qu'il a d'autres éléments de preuve à faire valoir devant un jury pour que celui-ci revienne avec un verdict de culpabilité. Quels sont ces éléments de preuve? Je ne les connais pas.

Vous l'avez dit, l'accusé dans cette affaire continue d'être présumé innocent. S'il y a, en cours de procès, de nouveaux arguments de la Charte qui sont présentés au sujet d'autres éléments de preuve, ce sera alors au procureur général de la Colombie-Britannique ou du Canada de juger s'il intervient à ce stade.

Je voudrais rappeler aux membres du comité qu'habituellement, le procureur général du Canada, pour une raison politique, n'intervient pas au niveau du procès mais plutôt au niveau des cours d'appel lorsque le débat est mieux circonscrit et que l'implication du droit est importante.

Au niveau d'un procès, plus souvent qu'autrement, cela est laissé entre les mains du procureur général local qui se doit d'intervenir et de faire part des arguments à être présentés.

be enough lawyers to cover all of the criminal courts where Charter arguments are currently being invoked.

Senator Nolin: If possible, I would now like to go back over the sequence of events between May 22, which is the date the Supreme Court brought down its decision, and October 30, when the bill was tabled.

As an affiant, your name was part of a debate in the Senate. I want this to be crystal clear and for us to fully understand what happened exactly. In his speech during second reading, Senator Moore made some statements that I would like to check with you.

I am quoting Senator Moore:

In a letter dated June 20, 1997, officials of the Department of Justice canvassed their provincial colleagues with respect to interim procedures taken in each jurisdiction prior to the state of the *Feeney* ruling.

What are these interim procedures to which your colleagues at the department were referring?

Mr. Roy: You will see that in my affidavit, in paragraph 8, I refer to this letter that preceded the discussions that took place with my colleagues in the provinces, to determine essentially what solutions were arrived at following the *Feeney* case.

As you will recall, it contained the words "read it in." The question is: what is the "it" and "in where"? The opinions in this respect vary considerably from one province to the other. If I remember correctly, some provinces wanted to use a general warrant that exists in the code and that is now contained in section 487.01.

Others said: "No, you cannot do that." Subsection 487.01(2) states if the warrant you want to obtain affects the physical integrity of a person, you cannot use it. There is a clause that excludes it.

Others said: "Ok, we would like to have an arrest warrant." But the arrest warrant does not have the clause needed to allow entry into a dwelling-house. "How do we do that? Will we need to obtain a completely different warrant or can we obtain it with the warrant we have? Will it be necessary to go before a justice of the peace, a provincial court judge or a superior court judge?" Several questions arose.

In Quebec, New Brunswick, Manitoba and British Columbia, arrest warrants can be obtained only once the allegations have been reviewed by a Crown prosecutor. These provinces ask the following: Should we maintain our policy or should we let the police proceed in such cases? And if we let them proceed in these cases, why shouldn't we do the same in other cases?

The discussion, which lasted a good two hours during the first conference call, made us realize that there were some minor problems. No one agreed on what needs to be done. It became quite clear that with respect to immigration and extradition —

Pourquoi? Tout simplement parce qu'on n'aurait pas suffisamment d'avocats pour faire toutes les cours criminelles où il y a des arguments de la Charte qui sont présentés de nos jours.

Le sénateur Nolin: Je voudrais maintenant, si c'est possible, revenir sur la séquence des événements entre le 22 mai, qui est la date où la Cour suprême a rendu sa décision, et le 30 octobre où le projet de loi a été déposé.

Vous personnellement, comme affiant, votre nom a fait partie de la discussion au Sénat. Je veux que ce soit bien clair et qu'on se comprenne bien sur ce qui s'est passé exactement. Dans un discours en deuxième lecture, le sénateur Moore a fait certaines affirmations que je voudrais vérifier avec vous.

Je cite le sénateur Moore:

Dans une lettre datée du 20 juin 1997, les fonctionnaires du ministère de la Justice se sont renseignés auprès de leurs collègues provinciaux au sujet des procédures provisoires prises dans chaque province avant la décision *Feeney*.

Quelles sont ces mesures provisoires auxquelles vos collègues du ministère faisaient référence?

M. Roy: Vous verrez qu'à mon affidavit, au paragraphe 8, je réfère à cet écrit qui était postérieur aux discussions qui ont eu lieu avec mes collègues des provinces, pour savoir en quoi consistaient essentiellement les solutions apportées suite à l'arrêt *Feeney*.

Vous vous rappellerez qu'on a parlé de «read it in». La question est: quel est le «it» et «in where»? Les opinions à cet égard variaient considérablement d'une province à l'autre. Certaines provinces voulaient utiliser, si mon souvenir est bon, un mandat général qui existe en vertu du code et qui se retrouve maintenant à l'article 487.01.

D'autres disaient: «Non, vous ne pouvez pas le faire.» Le paragraphe 2 de cet article 487.01 prévoit que si le mandat que vous voulez obtenir touche à l'intégrité physique de quelqu'un, vous ne pouvez pas l'utiliser. Il y a une clause qui l'exclut.

D'autres disaient: «D'accord, on voudrait avoir un mandat d'arrestation.» Mais le mandat d'arrestation n'a pas la clause voulue pour permettre l'entrée dans une maison d'habitation. «Comment va-t-on faire cela? Est-ce qu'il faut obtenir un mandat complètement différent ou si on peut l'obtenir à même le mandat que nous avons? Faut-il aller devant un juge de paix, un juge de la cour provinciale ou un juge de la Cour supérieure?» Il y avait plusieurs questions qui se posaient.

Le Québec, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Colombie-Britannique prévoient que les mandats d'arrestation ne peuvent être obtenus qu'après que les allégations soient vues par un procureur de la Couronne. Ces provinces se demandaient: est-ce qu'il faut maintenir notre politique ou on si on devrait laisser faire la police dans de tels cas? Et si on les laisse faire dans ces cas, pourquoi ne devrions-nous pas le faire dans d'autres cas?

La discussion, qui a duré un bon deux heures lors de la première conférence téléphonique, nous a fait constater qu'il y avait des petites difficultés. Personne ne s'entend sur ce qu'il faut faire. Il est devenu assez évident qu'en matière d'immigration et d'extradition...

Senator Nolin: That is what resulted from the discussions with your federal colleagues?

Mr. Roy: That is correct. As we progressed.

Senator Nolin: I'd like to go back to Senator Moore's speech, because I had not read your affidavits.

[English]

The Chairman: Senator Nolin, Senator Moore will be here to ask his own questions in a little while, I am led to believe. You have had your two questions. We will come back to you in the next round.

Senator Gigantès: On a point of order, we are not allowed to have electronic equipment of our own in the chamber. Does that mean that we cannot have it in a committee? May I come here with several computers?

Senator Nolin: I feel this question is directed at me.

The Chairman: I have an interpretation of the *Rules of the Senate* here for you, Senator Gigantès. In specific reference to Senator Nolin's computer, he has been told he can keep it here in committee only as long as it is absolutely silent.

Senator Nolin: Not only in committee. It is allowed even in the chamber, as long as it is silent. Have you heard the silence?

Senator Cools: You ought to be careful because silence can be defective. This is what the court said: Parliamentary silence is constitutionally defective.

The Chairman: We have before us, from the Canadian Police Association, Mr. Scott Newark, Executive Director; from the Canadian Association of Chiefs of Police, Mr. Brian Ford, President, and Mr. Vince Westwick, Legal Advisor.

They have given us a brief but it is in English only, so for anyone who wants to follow it or see it, it is on the table back here.

Mr. Scott Newark, Executive Director, Canadian Police Association: For the record, Madam Chairman, we supplied your committee with a brief two weeks ago fully translated. If anyone does not have a copy, we have copies here in both official languages.

[Translation]

Mr. Brian Ford, President, Law Amendments Committee, Chief, Ottawa-Carleton Police Service, Canadian Association of Chiefs of Police: Madam Chairman, we apologize, but we did not have time to translate the presentation for the Senate Committee. We had a presentation for the House of Commons Committee in both official languages. I will give it to the clerk so that she can make photocopies.

Le sénateur Nolin: C'est ce qui est ressorti des conversations avec vos collègues fédéraux?

M. Roy: C'est cela. Au fur et à mesure qu'on a avancé.

Le sénateur Nolin: Je reviens au discours du sénateur Moore, parce que je n'avais pas pris connaissance de vos affidavits.

[Traduction]

La présidente: Sénateur, le sénateur Moore sera ici pour poser ses propres questions bientôt, si je ne m'abuse. Vous avez pu poser vos deux questions. Vous aurez l'occasion d'en poser d'autres au prochain tour.

Le sénateur Gigantès: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Nous n'avons pas le droit d'apporter nos propres équipements électroniques à la Chambre. Est-ce que cela veut dire qu'on ne peut pas les apporter à des réunions du comité? Ai-je le droit de venir avec quelques ordinateurs?

Le sénateur Nolin: J'ai l'impression que cette question est dirigée vers moi.

La présidente: J'ai une interprétation du Règlement du Sénat pour vous, monsieur Gigantès. Pour ce qui est de l'ordinateur du sénateur Nolin, on a informé le sénateur Nolin qu'il peut l'utiliser au comité s'il ne fait absolument aucun bruit.

Le sénateur Nolin: Non seulement en comité. J'ai même le droit d'utiliser mon ordinateur à la Chambre, s'il ne fait pas de bruit. Avez-vous entendu le silence?

Le sénateur Cools: Il faut faire attention — le silence n'est pas toujours parfait. Voici ce qu'a dit le tribunal: le silence du Parlement est un défaut constitutionnel.

La présidente: Nos témoins suivants sont M. Scott Newark, agent exécutif de l'Association canadienne des policiers, M. Brian Ford, président de l'Association canadienne des chefs de police, et M. Vince Westwick, conseiller juridique de l'Association canadienne des chefs de police.

Nos témoins nous ont donné des copies de leur mémoire, mais en anglais seulement. Elles sont sur la table à l'intérieur.

M. Scott Newark, agent exécutif, Association canadienne des policiers: Madame la présidente, nous avons envoyé le mémoire à votre comité il y a deux semaines, dans les deux langues officielles. Donc si vous n'en avez pas une copie, nous en avons en français et en anglais.

[Français]

M. Brian Ford, président, Comité de modifications aux lois, chef, Service de police Ottawa-Carleton, Association canadienne des chefs de polices: Madame la présidente, nous vous prions de nous excuser, mais nous n'avons pas eu le temps de traduire la présentation pour le comité du Sénat. Nous avons une présentation pour le comité de la Chambre des communes dans les deux langues officielles. Je vais la remettre au greffier afin qu'elle puisse en faire des photocopies.

[English]

Also, I am not the President of the Canadian Association of Chiefs of Police; I am the Chairman of the Law Amendments Committee. I am the Chief of Police in the Region of Ottawa-Carleton.

The Chairman: We are in your hands if you want to start your presentation.

Mr. Ford: I shall be very brief. Our message is simple. We believe that Bill C-16 should be passed, and passed before December 19. We are very concerned about that from a policing perspective.

On May 22, the Supreme Court of Canada released the *Feeney* decision. That case involved the brutal murder of Frank Boyle, a 85-year-old resident of B.C. Shortly after the murder, the accused, Michael Feeney, was arrested in his trailer still wearing a blood-spattered T-shirt. In a controversial decision, the late Mr. Justice John Sopinka, writing for the majority of the court, held that the arrest of the accused in his own house was unconstitutional, thereby setting aside Mr. Feeney's conviction for murder and ordering a new trial. The effect of the decision was to dramatically alter the law governing the arrest of accused persons in their own houses and to require that new practices and procedures be adopted by the police.

As it now stands, no provision in the Criminal Code of Canada or the common law addresses the *Feeney* situation. Bill C-16 represents those new practices and procedures which police must follow, and we support the passage of the bill.

I will not misrepresent our position to you. The Canadian Association of Chiefs of Police and police across Canada were very unhappy about the *Feeney* decision. It had a dramatic effect on the way we do business. To put it bluntly, it was probably one of the worst decisions from a policing perspective we have ever felt. It imposed the need for a warrant to arrest someone for which a warrant already exists if they are in a dwelling-house. In other words, if I have an arrest warrant for someone charged with murder, I must get another warrant to go into the place and arrest the person for whom the warrant of arrest already exists. There is no basis in law for that, and now new law must be developed because of this decision.

We sometimes wonder whether the courts really appreciate the problem of front-line officers and the situations they face on a day-to-day basis. The police understand and respect the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We know that the process is fundamental to the preservation of basic human rights. However, we live in a difficult and complex world, and it falls to the police, often under difficult conditions, to enforce the law.

We believe that Bill C-16 gives us the necessary tools to do our job effectively, although it encumbers us with another load of administrative responsibilities. It takes away from the ability of

[Traduction]

De plus, je ne suis pas le président de l'Association canadienne des chefs de police, mais le président du Comité de modifications aux lois. Je suis le chef du Service de police d'Ottawa-Carleton.

La présidente: Vous avez la parole si vous voulez commencer votre exposé.

M. Ford: Je ne prendrai pas beaucoup de temps. Notre message est très simple. Nous estimons que le projet de loi C-16 devrait être adopté, avant le 19 décembre. Du point de vue de l'exercice de nos fonctions policières, nous considérons cela très important.

Le 22 mai, la Cour suprême a publié la décision *Feeney*. La cause concernait l'homicide brutal de Frank Boyle, un habitant de la Colombie-Britannique âgé de 85 ans. Peu après l'homicide, l'accusé, Michael Feeney, a été arrêté dans sa caravane alors qu'il portait toujours un T-shirt éclaboussé de sang. Dans une décision controversée, feu M. le juge John Sopinka, a jugé, au nom de la majorité de la cour, que l'arrestation de l'accusé chez lui était anticonstitutionnelle, et a donc annulé la condamnation et a ordonné un nouveau procès. Le jugement modifiait de façon dramatique le droit concernant l'arrestation des accusés chez eux. De plus, il exigeait la mise en place de nouvelles pratiques et procédures de la part de la police.

À l'heure actuelle, il n'y a rien dans le Code criminel du Canada ni dans la common law qui s'applique à une situation comme celle de l'affaire *Feeney*. Le projet de loi C-16 prévoit les nouvelles pratiques et procédures que la police doit suivre, et nous préconisons l'adoption du projet de loi.

Je veux que vous sachiez exactement ce que nous pensons. L'Association canadienne des chefs de police et les policiers dans tout le Canada étaient très mécontents du jugement *Feeney*, qui a eu une incidence énorme sur notre façon de travailler. Je vous dis carrément qu'il s'agissait probablement d'une des pires décisions du point de vue de la police. Elle sait qu'un mandat est nécessaire afin d'arrêter quelqu'un qui fait déjà l'objet d'un mandat si la personne est dans une habitation. Autrement dit, si j'ai un mandat d'arrestation qui vise quelqu'un qui est accusé de meurtre, je dois me procurer un autre mandat afin d'entrer dans la maison et arrêter la personne qui fait déjà l'objet d'un mandat d'arrestation. Cette exigence ne fait pas partie du droit, et il faut maintenant prévoir de nouvelles dispositions dans le Code à cause de cette décision.

Nous nous demandons parfois si les tribunaux comprennent vraiment les problèmes auxquels font face les policiers et les situations qu'ils vivent de façon quotidienne. Les policiers comprennent et respectent la Charte canadienne des droits et libertés. Nous savons qu'elle est primordiale pour ce qui est de la garantie des droits de la personne. Cependant, nous vivons dans un monde difficile et complexe, et il incombe à la police d'appliquer la loi, souvent dans des conditions difficiles.

Nous croyons que le projet de loi C-16 nous donne les outils nécessaires pour faire notre travail de façon efficace, même si cette mesure nous impose de nouvelles responsabilités

police officers to do their job in the field and requires them to go through more bureaucratic work to do their job well.

In our brief, which we presented to your colleagues in the House of Commons in early November, we also argued that there will come a time when the complexities of criminal law will dictate that the notwithstanding clause — which we asked for — be used to address some of these serious problems in the criminal justice system. Perhaps this is not the best time, but we feel it is our duty to remind lawmakers of the realities police officers must face on a day-to-day basis.

The Canadian Association of Chiefs of Police supports Bill C-16. It is the beginning of a thousand-mile journey, and we will take one step at a time.

We are not pleased to have a bill like C-16 passed by Parliament. Certainly it was caused by the *Feeney* decision, but, nonetheless, it is a bill that we need to do our job according to the law.

Mr. Newark: Honourable senators, the Canadian Police Association has appeared before this committee of the Senate and a couple of other committees over the years. I think I am safe in saying that this will be the very first time we will ever say "Please pass the bill as is." The reason for that is not because we happen to think it is a great bill; the reason is the artificially imposed time deadline that has consequences for police officers. It would be nothing short of horrendous and chaotic if the amendments contained in this bill were not enacted by the Supreme Court's arbitrarily affixed date.

I want to mention something about procedure. A lady in my office who was dealing with your clerk in setting dates actually took note of something and passed it on to me. It is of real concern to us as witnesses.

The cause of our concern is that we were given direction as to what we should testify about when we came before your committee or, more accurately, things we should not testify about when we came before your committee. I understand some of the debate that has taken place in the Senate prior to this bill arriving, but, with respect, in my world, direction to a witness about the evidence they should be giving — and I was a Crown prosecutor for 12 years before taking up my position with the Canadian Police Association — is frowned on.

In general terms, it is not a good idea that witnesses be given that kind of direction. If what we have to say were not relevant, I am sure the Chairman would direct us in that regard. If what we have to say makes little sense, I am sure you will not ask us back as witnesses. However, we have been advised in advance that we should not be talking about the ramifications between the legislative authority traditionally resident in Parliament and the reality of courts making law. Quite frankly, I cannot do my job for my members across this country nor can I do it properly for you if I am somehow restricted from talking about the truth.

administratives. Elle rend plus difficile le travail des policiers et leur impose un fardeau bureaucratique supplémentaire.

Dans le mémoire que nous avons présenté à vos collègues de la Chambre des communes au début de novembre, nous avons dit qu'un jour le droit criminel sera tellement complexe qu'il sera nécessaire de recourir à la clause dérogatoire — que nous avons demandée — pour corriger certains des problèmes graves du système de justice pénale. Ce n'est peut-être pas le bon moment, mais nous nous devons de rappeler aux législateurs les situations quotidiennes auxquelles font face les policiers.

L'Association canadienne des chefs de police appuie le projet de loi C-16, même si ce n'est qu'un tout premier pas.

Nous ne sommes pas heureux de l'adoption par le Parlement d'un projet de loi comme le C-16. Il découle certainement de la décision *Feeney*, mais, néanmoins, nous en avons besoin pour faire notre travail selon la loi.

M. Newark: Honorables sénateurs, l'Association canadienne des policiers a déjà comparu devant ce comité sénatorial et d'autres comités au fil des ans. Je pense ne pas me tromper en disant que c'est la première fois que nous nous présentons devant un comité pour dire: «De grâce, adoptez ce projet de loi». Ce n'est pas parce qu'on trouve qu'il s'agit d'un projet de loi formidable, mais plutôt parce que le délai imposé de façon artificielle comporte des conséquences pour les policiers. Ce serait un chaos horrible si jamais les modifications que prévoit le projet de loi n'étaient pas en vigueur avant la date fixée de façon arbitraire par la Cour suprême.

Je tiens à faire une remarque au sujet de la procédure. Une employée de mon bureau qui s'est entretenue avec votre greffier pour fixer les dates a pris note d'une situation et m'en a fait part. C'est quelque chose qui nous préoccupe beaucoup en tant que témoins.

Ce qui nous inquiète c'est qu'on nous a dit sur quoi notre témoignage devant votre comité devait porter ou, plus exactement, sur quoi il ne devrait pas porter. Je suis au courant de certains des débats qui ont eu lieu au Sénat avant l'arrivée du projet de loi. Cependant, sauf votre respect, dans mon domaine — et j'ai été procureur de la Couronne pendant 12 ans avant d'assumer mon poste au sein de l'Association canadienne des policiers —, on désapprouve toute tentative de dire à un témoin quels faits il doit donner.

De façon générale, il n'est pas recommandé de donner des instructions de ce genre aux témoins. Si nos observations n'étaient pas pertinentes, je suis sûr que la présidente nous le dirait. Si nos observations étaient illogiques, je suis sûr que vous ne nous réinviteriez pas à comparaître devant le comité. Toujours est-il qu'on nous a dit d'avance qu'il ne faudrait pas parler des conséquences qui découlent du fait que c'est maintenant les tribunaux qui font la loi, plutôt que le Parlement, à qui incombe ce rôle traditionnellement. Je vous dis en toute franchise que je ne peux pas faire mon travail au nom de mes membres dans tout le pays et que je ne peux pas le faire non plus pour vous si l'on m'empêche d'une façon ou d'une autre de parler de la vérité.

The truth is that the *Feeney* decision and the bill the department has worked on very hard — and we have had much consultation with them — is a response to the growing reality of law being made by people other than Parliament.

You heard Mr. Roy talking this morning about the importance of a preamble. The reason we have had difficulty with respect to the *Feeney* case is that the Supreme Court, without any notice to the Crown, decided to change the rules of the game in the middle of the game. They had to balance the legitimate social interests of privacy with the public interest in arresting people for whom there are warrants. Those are legitimate interests; there is a balancing involved in that process. Given that we have not had a history in this country of a Supreme Court with a Charter of Rights, Parliament has traditionally not passed legislation with lengthy preambles, where the elected representatives explain the different interests and why we passed this law.

When a court takes upon itself or is asked to consider whether a section is unconstitutional, it looks at competing interests. In the *Feeney* case, quite literally, those five judges decided what to do without any guidance from Parliament.

That is why a preamble is critically important in legislation. If you go back probably three or four years, you will see examples of Parliament using those kinds of preambles. When the Supreme Court rules on the constitutional validity of legislation — and that happens with everything now — at least there is some direction from Parliament as to what is at stake.

Senator Cools: Madam Chairman, I would like this clarified because I do not believe anyone here would tell the witnesses what to say.

Who told you what you should say?

Mr. Newark: Our office was notified in conversations with the clerk's office that we should comment specifically on the content of the bill and not on the larger issues of the dispute between Parliament and the courts in relation to legislative authority or on the reasoned amendments.

Senator Cools: This is improper, Madam Chairman. Certainly no one would instruct a witness as to what to say.

The Chairman: The steering committee agreed that the clerk tell the witnesses that this committee has before it only Bill C-16. We are not empowered to examine anything other than Bill C-16. We are not empowered to go into the matter of the relationship between Parliament and the Supreme Court. We are not empowered to go into the reasoned amendments that Senator Cools raised. We have Bill C-16 before us, and that is all we are empowered to deal with.

Mr. Newark: I understand that.

Senator Cools: I have never heard of any instruction to the committee clerk that would have the effect of influencing what a witness has to say. Perhaps this particular committee steering does that, and if so, we should certainly review that practice. This is the

La vérité c'est que l'arrêt *Feeney* et le projet de loi sur lequel le ministère a tant travaillé — et on nous a beaucoup consultés — constituent une réaction au fait que de plus en plus les lois sont faites ailleurs qu'au Parlement.

Ce matin vous avez entendu M. Roy qui parlait de l'importance du préambule. Si nous avons eu des problèmes pour ce qui est de l'arrêt *Feeney*, c'est que la Cour suprême, sans avertir la Couronne, a décidé de changer les règles du jeu en plein milieu du match. Elle a dû trouver un juste équilibre entre les intérêts fort légitimes de la vie privée et l'intérêt public que représente l'arrestation de quelqu'un qui fait l'objet d'un mandat. Ce sont des intérêts légitimes; il s'agit de trouver un juste équilibre. Étant donné que par le passé la Cour suprême n'a pas eu à tenir compte de la Charte des droits, historiquement le Parlement n'a pas adopté des lois comportant de longs préambules, dans lesquels les élus expliquent pourquoi ils ont adopté la loi.

Lorsqu'on demande à un tribunal de décider si oui ou non un article est conforme à la Constitution, il doit peser les différents intérêts en jeu. Dans l'affaire *Feeney*, les cinq juges ont décidé ce qu'il fallait faire sans tenir compte de l'avis du Parlement.

C'est la raison pour laquelle les préambules ont une importance critique dans les lois. On peut trouver des exemples qui remontent à il y a trois ou quatre ans où le Parlement a eu recours à des préambules de cette nature. Lorsque la Cour suprême décide de la validité constitutionnelle d'une loi — et c'est le cas de toutes les lois de nos jours — il y a là au moins un avis du Parlement quant aux intérêts qui sont en jeu.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je demande une précision, car, à mon avis, personne ici ne dirait aux témoins ce qu'il faut dire.

Qui vous a dit ce que vous deviez dire?

M. Newark: Quelqu'un de notre bureau a été informé lors des conversations avec le bureau du greffier qu'il fallait faire des observations au sujet du contenu du projet de loi, et non pas au sujet des questions plus générales concernant le différend qui existe entre le Parlement et les tribunaux concernant l'autorité législative ou les amendements motivés.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas correct, madame la présidente. Je suis sûr que personne ne dirait à un témoin ce qu'il faut dire.

La présidente: Le comité directeur a décidé que le greffier devait dire aux témoins que le comité n'examinait que le projet de loi C-16. Nous ne sommes pas habilités à examiner autre chose que le projet de loi C-16. Nous ne sommes pas habilités à examiner les rapports qui existent entre le Parlement et la Cour suprême. Nous ne sommes pas habilités à examiner les amendements motivés dont le sénateur Cools a parlé. Nous examinons le projet de loi C-16, un point c'est tout.

M. Newark: Je comprends cela.

Le sénateur Cools: Je n'ai jamais entendu qu'on puisse donner des consignes à un greffier de comité afin d'influencer les propos d'un témoin. Peut-être que c'est la procédure normale de ce comité, mais si c'est le cas il nous faut absolument l'examiner.

first time I have ever heard of any committee clerk being instructed by the steering committee as to what a witness should say.

Madam Chairman, if I cannot raise this issue here, I will raise it on the floor of chamber. This is very improper. If your instruction, Madam Chairman — which I believe it was — was to stay within the purview of the bill, then obviously that is not what was told to Mr. Newark. We should be very careful. However, it is my clear understanding that once Bill C-16 is before us — or any bill is before a committee — anything that is of relevance to that bill is before the committee.

Senator Gigantès: As I understand it, according to the 1982 Constitution, the Supreme Court can decide whether a practice in the justice system for a law is unconstitutional. That is its right, its duty. It did so. This is not the only case.

Mr. Newark: That is correct.

Senator Gigantès: For instance, it declared that the laws of Manitoba that had not been translated into French were unconstitutional. It fixed a date, thus giving them time to do something about it. That is exactly what happened here. It said that a particular practice — and I sympathize with your view — in the view of the majority of the court was unconstitutional and time was given to the legislators to do something about it. They could do nothing about it, or they could do something about it. The court did not tell the legislators what to do.

It is legitimate for a committee that is considering a specific bill to say, because of the pressure of time — and we do have a pressure of time — or for any other reason, that we want the witnesses to talk about the bill itself and not to talk about the larger issue of whether or not we should have a Charter of Rights or not, or whether the Supreme Court justices in executing their duties under the Charter are a good thing rather than what existed in the middle ages or before 1982. That is all you were told.

Mr. Newark: No, that is not accurate. I take from your remarks, senator, that you have not read the brief we submitted.

Senator Gigantès: I have not read your brief. I was referring to your comments which I found offensive.

Mr. Newark: I must tell you, sir, I found it shocking that a clerk of a committee of Parliament would suggest to us that what was, frankly, a draft amendment which we suggested to this bill had constitutional ramifications for the role of the courts in excluding evidence. With respect, pigeon-holing the evidence that people give is not a very good way of getting a thorough examination of the issue. With respect, senator, you hit the nail right on the head when you talked about the time deadline. The issue with respect to that is the fact that we here will be crunched into about another 14 minutes debating a bill that I promise will have serious ramifications for the law enforcement community and the public of this country. That is something over which I certainly have not control. If the truth be known, I do not have think any of us have any control over that. I certainly think at least someone should mention it.

C'est la première fois que j'entends que le comité directeur donne des consignes au greffier sur les propos éventuels des témoins.

Madame la présidente, si je ne peux soulever la question ici je la soulèverai à la salle du Sénat. C'est inadmissible. Madame la présidente, je crois que vous nous avez demandé de nous en tenir au projet de loi lui-même, mais de toute évidence ce n'est pas ce qu'on a dit à M. Newark. Il faut faire très attention. Cependant, je sais pertinemment que dès que le comité est saisi du projet de loi C-16 ou de tout autre projet de loi, nous avons le droit de nous pencher sur toute question pertinente.

Le sénateur Gigantès: Si je comprends bien, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, la Cour suprême peut décider si une pratique judiciaire est conforme à la Constitution. Elle a le droit et le devoir de le faire. C'est ce qu'elle a fait. Ce n'est pas le seul cas de ce genre.

M. Newark: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Elle a statué, par exemple, que les lois du Manitoba qui n'avaient pas été traduites en français étaient inconstitutionnelles. Elle a fixé une date donnant le temps aux autorités de remédier à la situation. C'est exactement ce qui s'est produit ici. Elle a déclaré qu'une certaine pratique — et je comprends votre point de vue — était, de l'avis de la majorité de la cour, inconstitutionnelle, et elle a donné aux législateurs le temps de corriger cet état de choses. Ces derniers avaient le choix, soit de ne rien faire ou d'y remédier. La cour n'a pas dit aux législateurs ce qu'ils devraient faire.

Compte tenu des échéanciers — et il y en a — que nous devons respecter, un comité saisi d'un projet de loi ou de tout autre sujet a le droit de préciser qu'il veut que les témoins limitent leurs remarques au projet de loi même, et qu'ils ne parlent pas de la nécessité d'une charte de droits ou de la façon dont les juges de la Cour suprême s'acquittaient mieux de leurs responsabilités au Moyen-Âge, c'est-à-dire avant l'adoption de la Charte en 1982. C'est tout ce qu'on vous a dit.

M. Newark: Non, ce n'est pas exact. Je conclus de vos remarques, monsieur le sénateur, que vous n'avez pas lu le mémoire que nous avons soumis.

Le sénateur Gigantès: Je n'ai pas lu votre mémoire. Je parlais de vos commentaires qui m'ont choqué.

M. Newark: Je dois vous dire, sénateur, que j'ai trouvé choquant qu'un greffier d'un comité parlementaire nous indique que le projet de modification que nous avons proposé pourrait avoir des conséquences constitutionnelles pour les tribunaux quand il s'agit d'exclure des éléments de preuve. Sauf votre respect, je dois dire qu'un système qui catalogue ainsi les témoignages ne représente pas une très bonne façon d'approfondir la question. Vous aviez tout à fait raison, sénateur, de parler de l'échéancier. Je dois signaler à ce sujet qu'on nous donne seulement encore 14 minutes pour étudier un projet de loi qui, je vous l'assure, aura des conséquences graves pour les forces policières et les citoyens de notre pays. C'est quelque chose sur laquelle je n'ai aucun contrôle. À vrai dire, je crois que personne d'entre nous n'exerce un contrôle sur cela. Je crois au moins que quelqu'un devrait le signaler.

The Chairman: Mr. Newark, you have mentioned it. I have explained to you that it was agreed that the clerk tell the witnesses that the committee has a mandate to examine Bill C-16 as passed at second reading and not the larger issue of the role of Parliament versus the Supreme Court. We are wasting time here, I suggest, and may we get on with your presentation.

Mr. Newark: I agree. I felt it appropriate to put it on the record.

You will recall that I opened my remarks by saying, "Please pass this bill."

We were involved in discussions with the department on an unprecedented basis in a positive way in being able to get some discussion about what was required. I certainly agree with Chief Ford in that the bill itself is not everything we think it either could be or should be. However, in our judgment, it is immeasurably preferable to the decision of the Supreme Court of Canada. As such, it is something that requires your urgent attention.

If this legislation is not passed, the alternative, from a law enforcement perspective, is one that will be chaotic. That is not an exaggeration in any sense of the word.

Although they do not deal directly with amendments, the two things that I would like to suggest to you, that you may want to look at, are in relation to the essence of the scheme, that is, the use of tele-warrants. Mr. Roy spoke about that this morning. Originally, we had recommended that a better way of doing this would be to statutorily include authorizations to enter dwelling-houses for indictable offences when warrants were actually issued. That would be at first instance when a charge was laid or when someone failed to appear. The recognition is that in Canada in the 1990s most people live in dwelling-houses. There should be an authorization by the court at that point to comply with what the *Feeney* case said was necessary, that is, that there be an authorization to enter into the dwelling-house. The department and the minister did not accept that as a recommendation and instead went with what is in effect this tele-warrant system.

Please understand that the importance of this is that when the police are phoning someone at two o'clock in the morning trying to get authorization to enter a dwelling-house, there has to be someone at the other end of the telephone or the whole thing does not work. That is not what is currently the state of affairs in this country in relation to the supply of resources — money and people — to be able to do that.

When we asked about that, the minister's response was that because this was not a new policy of the federal government no federal commitment of dollars was therefore necessary. I know this was discussed last week at the provincial ministers' meeting as well. If the people are not there to answer the telephone calls, this well intentioned scheme will not work. Frankly, the result will be yet another interference with public safety that is unjustified. That is not something that can be dealt with in legislation.

However, just like the committee in the Commons did, once they had considered this bill, they passed — and I am sure you probably are aware of it — a second report dealing with issues

La présidente: Monsieur Newark, vous l'avez signalé. Je vous ai déjà expliqué que nous avons convenu que le greffier informe les témoins que le mandat du comité est d'étudier le projet de loi C-16 tel qu'adopté en deuxième lecture, et non pas de se pencher sur la question plus large du rôle du Parlement par rapport à la Cour suprême. Nous perdons du temps, et je vous demanderais de commencer votre exposé.

M. Newark: Je suis d'accord. J'ai pensé que c'était quelque chose à dire.

Vous vous souviendrez que j'ai commencé mes observations en disant: «De grâce, adoptez ce projet de loi».

Nous avons participé à des discussions avec le ministère comme nous ne l'avions jamais fait jusqu'ici au sujet de ce qui était nécessaire. Je conviens certainement avec le chef Ford que le projet de loi lui-même n'est pas parfait. Toutefois, à notre avis, il est extrêmement préférable à la décision de la Cour suprême du Canada. En tant que tel, c'est quelque chose qui nécessite votre attention de façon urgente.

Si le projet de loi n'est pas adopté, le résultat sera le chaos du point de vue de la répression criminelle. Et ne croyez pas que j'exagère.

Bien que cela ne soit pas directement lié aux amendements, les deux choses que j'aimerais vous dire et que vous devriez peut-être examiner portent sur un élément essentiel, à savoir les télémandats. M. Roy en a parlé ce matin. À l'origine, nous avions dit qu'il serait préférable de pouvoir inclure dans une loi les autorisations à entrer dans des habitations en cas d'actes criminels lorsque l'on émettait des mandats. Ce serait d'abord lorsqu'une accusation est portée ou lorsque quelqu'un omet de comparaître. On reconnaît qu'au Canada, dans les années 90, la majorité des gens vivent dans des habitations. Il devrait y avoir une autorisation par le tribunal de se conformer à ce qui était jugé nécessaire dans la cause *Feeney*, à savoir à l'existence d'une autorisation d'entrer dans le domicile. Le ministère et le ministre n'ont pas accepté cette recommandation et ont choisi ce qui est en fait ce système de télémandat.

Comprenez que ce qui est important, là-dedans, c'est que lorsque la police téléphone à quelqu'un à deux heures du matin pour essayer d'obtenir l'autorisation d'entrer dans un domicile, il faut qu'il y ait quelqu'un à l'autre bout du fil, sinon cela ne marche pas. Or, dans la situation actuelle au Canada, pour ce qui est des ressources disponibles, financières et humaines, nous ne pouvons le faire.

Lorsque nous avons posé la question, le ministre a répondu que parce qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle pratique du gouvernement fédéral, il n'était pas nécessaire d'engager d'autres fonds fédéraux. Je sais qu'il en a été discuté la semaine dernière à la réunion des ministres provinciaux. S'il n'y a personne pour répondre au téléphone, ce système ne pourra pas marcher. Très franchement, le résultat sera encore une menace tout à fait injustifiée pour la sécurité publique. Ce n'est pas quelque chose qui peut être réglé par voie législative.

Toutefois, lorsque le comité des Communes a eu terminé d'examiner ce projet de loi, il a adopté — vous êtes certainement au courant — un deuxième rapport portant sur les questions

arising out of the *Feeney* case. Theirs dealt with a question raised by someone this morning. That is to say, how was the Supreme Court able to issue this decision without any notice to the Crown that they were actually doing it? We raised that with the Commons committee.

We urge you to consider the importance of the administrative backup, if you will, of this system of tele-warrants being in place. To repeat, if that is not there, this regime contemplated by Bill C-16 will not work.

We urge you to pass the bill.

Senator Nolin: I have one comment to make. We have to go to the chamber. However, we will be back. Please feel free to make all the comments and all the recommendations you want. We will take the week, if we need to take the week. However, we will make a decision.

Senator Gigantès: My comment is that we are under a severe time constraint. However, the issues you want to raise as a citizen are issues that you can ask us to raise on another occasion and ask us to study and even report upon them. The Senate is here for that. Right now, we do have this December 19 corset.

Mr. Newark: Having weighed those issues as well in the context of the corset, senator, it was clear for our association representing front-line police officers that getting this legislation passed was the most important priority.

Senator Gigantès: That is why we wanted you to stick to the points rather than to discuss the other issue, a very important issue, of the relation between Parliament and the court.

Senator Nolin: You have referred to chaos. I think it would be proper for us non-police officers to have explained to us how the situation worked pre-*Feeney*, as well as how it has worked since then and during the limbo period. What will Bill C-16 give you as tools or problems?

Mr. Newark: The law in relation to arrest with or without warrant was a combination of enactments by Parliament in the Criminal Code, as well as the common law.

In the early 1990s, the Supreme Court had even drawn the attention of the world to the fact that there was no specific legislative authorization in relation to the fact situation of arrest without warrant in a dwelling-house. No legislation was enacted to deal with that specific situation and, as a result, when the *Feeney* case made its way to the Supreme Court of Canada, that is the factual background which existed. There was no legislative direction from Parliament about this fact situation.

It is perhaps more helpful to view the Supreme Court's law-making, if I could use that phrase, in that context. There has been a legislative vacuum, and the court has essentially said, "Well, this is what we think should be the case." One of our recommendations is not to leave those legislative vacuums where

soulevées par l'affaire *Feeney*. Ce rapport portait sur un sujet soulevé ce matin. Comment la Cour suprême avait-elle pu rendre cette décision sans avis à la Couronne? Nous avons soulevé la question auprès du comité de la Chambre des communes.

Nous vous invitons instamment à considérer l'importance du fardeau administratif que représente ce système de télémandat. Je répète que si cela n'est pas possible, le régime prévu dans le projet de loi C-16 ne marchera pas.

Nous vous invitons instamment à adopter le projet de loi.

Le sénateur Nolin: J'ai une observation à faire. Nous devons aller à la salle du Sénat. Toutefois, nous allons revenir. Sentez-vous bien libres de faire toutes les observations et de présenter toutes les recommandations que vous voudrez. Nous prendrons toute la semaine, si nécessaire, mais nous parviendrons à une décision.

Le sénateur Gigantès: Je dois dire que le temps est très limité. Toutefois, les questions que vous voulez soulever en tant que citoyens sont des questions que vous pouvez nous demander de soulever à une autre occasion ou d'étudier en vue même d'un rapport. Le Sénat est là pour cela. À l'heure actuelle, nous avons tout de même cette contrainte du 19 décembre.

M. Newark: Ayant considéré également ces questions dans le contexte de ces contraintes de temps, sénateur, notre association qui représente des agents de police de première ligne a jugé qu'il est évident que le plus important était que ce projet de loi soit adopté.

Le sénateur Gigantès: C'est la raison pour laquelle nous voulions que vous vous en teniez au sujet qui vous intéresse plutôt que de discuter de l'autre question, très importante aussi, de la relation entre le Parlement et les tribunaux.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé de risques de conséquences graves. Je pense qu'il serait bon que l'on explique à des gens comme nous qui ne sont pas des agents de police comment se présentait la situation avant *Feeney* et comment vont les choses maintenant et comment cela a été entre les deux. Quels outils ou quels problèmes allez-vous avoir après l'adoption du projet de loi C-16?

M. Newark: La loi pour ce qui est des arrestations avec ou sans mandat combinait les éléments du Code criminel et de la common law.

Au début des années 90, la Cour suprême avait même attiré l'attention du monde sur le fait qu'il n'y avait pas d'autorisation législative spécifique concernant les arrestations sans mandat à domicile. Aucune loi n'avait été adoptée pour faire face à cette situation précise et, de ce fait, lorsque l'affaire *Feeney* a été entendue par la Cour suprême du Canada, c'était la situation. Le Parlement n'avait pas donné de directives législatives concernant une telle situation de fait.

Il est peut-être plus utile de considérer la fonction législative de la Cour suprême, si je peux m'exprimer ainsi, dans ce contexte. Il existait un vide législatif et la cour a en fait déclaré: «Voilà ce qui à notre avis devrait être». Une de nos recommandations est de ne pas laisser de tels vides législatifs lorsque l'intention du Parlement

there is, in fact, a clear parliamentary intent. You must determine what that intent is and then move on and actually pass the legislation because it is preferable that that be done here rather than just down the street.

The real problem comes from the perspective of actual efficiency and public safety because the ill-defined terms in the *Feeney* case create circumstances where police officers would not be able to do what they had always done, which is to go in and arrest people, not on a random basis but on grounds specified by the Criminal Code, without obtaining an additional judicial approval. The real reason was not that people had a disinclination to talk to judges or JPs but rather the delay which would necessarily be involved and which could compromise the safety of individuals inside the dwelling-house as well as evidence.

The *Feeney* case included some remarks about the requirements on police officers to give notification prior to entry. One of the best aspects of the bill is that it is a far more practical and reasoned analysis of what is required. Literally, at least in our judgment, the decision of the majority written by Justice Sopinka would have put police officers and public at risk if we complied with it to the letter. The basis of the approach is to recognize that there will now be an additional judicial stamp of approval, if you will, where the arrest is contemplated in a dwelling-house. You can get it at first instance when you apply for the arrest warrant, and I think the practical effect of that will be to get police officers to change the way they record information on a file. We will need a little separate entry for residences linked to the suspect. When you go to get that warrant in the first instance, you can list multiple residences, for example but must know what they are. When someone fails to appear, you would have the information listing those residences. That is not something which is done traditionally now and, if we are to comply and make maximum use of *Feeney*, we will be required to do that.

Senator Nolin: Are you indicating that you can have multiple dwellings referenced in one form?

Mr. Newark: Yes, and that is the minister's view as well. I can tell you that from conversation and from her evidence before the house below.

Senator Nolin: That was one of the questions raised in the other place. We will hear from the department on that.

Mr. Newark: In fact, we asked if some members might ask the question of the minister.

The best summary I can put on it is that, as Chief Ford put it, there is once again more bureaucracy to go through, if you will. We are all seriously concerned that what tends to happen is either the court or Parliament enacts an administrative scheme and does not put in the resources to be able to deal with it, leaving it to existing police managers to figure out where to come up with the

est en fait claire. Vous devez préciser cette intention et ensuite adopter un texte législatif parce qu'il est préférable que cela se fasse ici que plus loin.

Le vrai problème est un problème d'efficacité et de sécurité publique parce que les termes mal définis dans la décision *Feeney* créent des circonstances où les agents de police risquent de ne pas vouloir faire ce qu'ils ont toujours fait, à savoir entrer et arrêter des gens, non pas au hasard mais en se fondant sur des motifs spécifiés dans le Code criminel, sans obtenir d'autorisation supplémentaire de la part des juges. La raison n'était pas que l'on ne voulait pas parler aux juges, aux juges de paix, mais que cela retardait obligatoirement les choses et pouvait compromettre la sécurité des gens à l'intérieur du domicile et les éléments de preuve.

Dans la décision *Feeney*, il y a certaines observations sur le fait que les agents de police devaient donner avis avant d'entrer. Un des éléments les plus positifs du projet de loi est qu'il est beaucoup plus pratique et reflète une bien meilleure analyse de ce qui est nécessaire. Littéralement, du moins d'après nous, la décision de la majorité rédigée par le juge Sopinka aurait mis en danger les agents de police et le grand public si elle avait été appliquée à la lettre. L'essentiel c'est que l'on reconnaisse qu'il y aura maintenant une autorisation supplémentaire nécessaire de la part des juges lorsque l'on envisage une arrestation dans un domicile. On peut l'obtenir tout de suite lorsque l'on fait la demande d'un mandat d'arrestation et le résultat pratique sera que les agents de police vont modifier la façon dont ils inscrivent les informations au dossier. Il faudra une petite note distincte pour les domiciles liés au suspect. Quand vous avez demandé ce mandat au début, vous pouvez présenter une liste de résidences, par exemple, mais vous devez savoir ce qu'elles sont. Si quelqu'un ne comparait pas, vous avez la liste de ces différents domiciles. Ce n'est pas quelque chose que l'on fait normalement aujourd'hui et si nous voulons utiliser au maximum la décision *Feeney*, il nous faudra le faire.

Le sénateur Nolin: Êtes-vous en train de nous dire que vous pouvez indiquer dans le même formulaire plusieurs domiciles?

M. Newark: Oui, et c'est également le point de vue du ministre. Je puis vous dire que c'est ce qui est ressorti des conversations que j'ai eues avec elle et de ses témoignages devant la Chambre.

Le sénateur Nolin: C'est une des questions qui a été soulevée à la Chambre des communes. Nous entendrons le ministère à ce sujet.

M. Newark: En fait, nous avons demandé si certains députés pourraient poser la question au ministre.

La meilleure façon dont je puis résumer la chose, comme l'a dit le chef Ford, c'est que cela rajoute encore à la paperasserie nécessaire. Nous nous inquiétons beaucoup car nous constatons qu'il arrive souvent que les tribunaux ou le Parlement adoptent des dispositions sans prévoir les ressources nécessaires pour les mettre en oeuvre et en laissant ainsi à l'administration de la police

resources. Bill C-16 is better than what arose from the *Feeney* case, and that is generally why we are asking you to pass the bill.

The Chairman: Mr. Newark and Mr. Ford, what is your perception of what would happen if we do not pass this bill in time?

Mr. Ford: Clearly our police officers would not know what to do or how to proceed in a particular case. As it stands now, if this bill is not passed, what are we to do when we go to arrest a person? There is no process in the law for us to follow. Unless the Supreme Court gives another extension, it will be chaos. Crown attorneys will not know what to do. The other side of that coin is that a good number of cases, very serious cases including murder cases, could be in jeopardy because we do not have a legal process to follow. It is critically important that we have a legal process to follow in the absence of any extension by the Supreme Court.

Mr. Newark: The Supreme Court of Canada told police officers to follow a legal process that did not exist. That is the best way I can put it. Then they said, "We will give you a deadline." They turned around, looked up the street to Parliament, and said, "We will give these people a deadline to create the process; and if they create the process, they will back-date the effect of it to the date they made the decision." That is how serious it is.

Senator Gigantès: They had no other choice.

Mr. Newark: I would like to get into a debate with you about that some time.

Senator Gigantès: Once they decided that what was occurring was wrong and unconstitutional, they had no other choice but to say fix it any way you like or allow the chaos. It is up to you, but make the decision by a certain date. They gave us two extensions.

Mr. Newark: It would have been nice if they had asked for argument from the people directly affected before they decided to do what they did, which is one of the things that is contained in the committee brief. We suggested amendments to the Supreme Court Act which would have made it impossible for this form of ambush to occur in the future. That was not accepted by the committee.

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police: If it comes to pass that the bill is not passed and the extension is not renewed, police officers are damned if they do and damned if they do not. If they follow a *Feeney*-like situation, the Supreme Court has already been very clear on the unconstitutionality of that. If for example a police officer, prudent and cautious, were to approach a judge and seek some kind of a warrant, that will likely be used as evidence against the prosecution in the trial, regardless of whether or not a judge were inclined to issue a warrant that was vague in law. So, it would be a very awkward situation to be in because no one in the system, not only police officers, but judges,

le soin de trouver de telles ressources. Le projet de loi C-16 est mieux que ce qui est ressorti de l'affaire *Feeney* et c'est la raison pour laquelle nous vous demandons de l'adopter.

La présidente: Monsieur Newark et monsieur Ford, que pensez-vous qu'il se passerait si nous n'adoptons pas ce projet de loi à temps?

M. Ford: Très franchement, nos agents de police ne sauraient pas quoi faire ni comment agir dans certains cas. Dans la situation actuelle, si ce projet de loi n'est pas adopté, que devons-nous faire lorsque nous allons arrêter quelqu'un? Il n'y a aucune disposition législative que nous puissions suivre. À moins que la Cour suprême prolonge à nouveau le délai, ce sera le chaos. Les procureurs de la Couronne ne sauront pas quoi faire. L'autre côté de la médaille est qu'un certain nombre de causes, des causes très graves et notamment des affaires de meurtre, pourraient être menacées parce que nous n'avons pas de procédure judiciaire à suivre. Il est extrêmement important que nous en ayons une si la Cour suprême ne prolonge pas ce délai.

M. Newark: La Cour suprême du Canada a dit aux agents de police de suivre une procédure judiciaire qui n'existait pas. C'est la meilleure façon dont je peux résumer la situation. Elle a ensuite dit que cela devait être limité dans le temps. Après, elle a déclaré: «Nous allons donner au Parlement un délai pour mettre en place une telle procédure; s'il le fait, l'effet sera rétroactif à la date de la décision de la cour». C'est aussi grave que cela.

Le sénateur Gigantès: La cour n'avait pas le choix.

M. Newark: Je me ferais un plaisir de débattre de cela avec vous à un autre moment.

Le sénateur Gigantès: Une fois qu'elle a jugé que ce qui se passait était anticonstitutionnel, elle n'avait pas le choix, elle devait s'en remettre à nous pour que nous réglions le problème d'une manière quelconque, sinon nous devions accepter le chaos. C'est à nous de le faire mais nous devons le faire avant une certaine date. Elle nous a accordé deux prolongations.

M. Newark: Il aurait été apprécié qu'elle demande l'avis des gens directement touchés avant de décider de faire ce qu'elle a fait et c'est une des choses qui se trouve dans le mémoire du comité. Nous avons suggéré des modifications à la Loi sur la Cour suprême qui auraient rendu impossible ce genre d'embuscade. Cela n'a pas été accepté par le comité.

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modifications aux lois, Association canadienne des chefs de police: S'il arrivait que le projet de loi ne soit pas adopté et que la prolongation ne soit pas renouvelée, les agents de police seraient critiqués quoi qu'ils fassent. S'ils suivent une situation similaire à *Feeney*, la Cour suprême a déjà dit très clairement que c'était anticonstitutionnel. Si, par exemple, un agent de police, prudent et précautionneux, a dû demander à un juge une sorte de mandat, ce serait vraisemblablement utilisé comme élément de preuve contre la poursuite dans le procès, que le juge ait ou non été disposé à émettre un mandat alors que la loi était vague à ce sujet. Ce serait donc une situation assez gênante parce que personne dans le

prosecutors, judges issuing warrants and trial judges, will all be very unsure of what the grounds are.

The result of having uncertainty in a criminal trial is that there is an acquittal. That is clearly not in the public interest. Therefore, it is not merely an inconvenience and trouble for police officers; it has a very serious public interest aspect to it.

Senator Moore: Mr. Newark, do you have a copy of the report of the Standing Committee on Justice and Human Rights from the House of Commons?

Mr. Newark: Yes.

Senator Moore: Are you aware of the recommendation at the end of that report, the section that is in bold?

Mr. Newark: Yes.

Senator Moore: Is that what you were referring to vis-à-vis providing some type of a mechanism so that things do not drop between the chairs in the future?

Mr. Newark: In the brief, page 14, as an amendment to the Supreme Court Act — we actually drafted it in our discussions with the Department of Justice as a draft bill. This would have been the last section that would have amended the Supreme Court Act. This is the beginning of the same thing. We went a bit farther and gave the specifics.

Senator Moore: Maybe it is a recommendation that we make outside of whatever we agree to do here.

The Chairman: Recommendation of the same thing that the House of Commons —

Senator Moore: Yes, that might be useful.

The Chairman: It might be something we should look at, yes.

Senator Gigantès: We can repair things. You may remember that it was much easier before the amendment to the Criminal Code to use the drunken defence. I am the proud author of this. It started in the Senate so you may come to us and say things do not work this way and we can do something about it. It is not perfect. It can still be tightened up. That is all we could get the lawyers in the Justice Department to accept.

I wanted a new offence entitled "dangerous intoxication". In that case, if you say, "I beat the bitch because I was drunk," you then confess to being guilty of dangerous intoxication.

Mr. Newark: I am familiar with all of the background of it.

Senator Gigantès: We in the Senate listen to you and do things for you. Right now, we have to pass this bill, period.

système, ni les agents de police, ni les juges, ni les procureurs, ni les juges émettant les mandats ou les juges de première instance ne sauraient précisément quels sont les motifs.

S'il y a incertitude lors d'un procès criminel, il y a un acquittement. Ce n'est certainement pas dans l'intérêt public. Donc, ce n'est pas juste quelque chose qui dérange un peu et qui cause des problèmes pour les policiers; il y a aussi l'intérêt public qui est un aspect très sérieux.

Le sénateur Moore: Monsieur Newark, avez-vous un exemplaire du rapport du comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes?

M. Newark: Oui.

Le sénateur Moore: Avez-vous pris connaissance de la recommandation à la fin du rapport, c'est-à-dire la section qui est en caractères gras?

M. Newark: Oui.

Le sénateur Moore: Est-ce que c'est à cela que vous faisiez référence en parlant d'une sorte de mécanisme pour assurer que rien ne passe entre les mailles du filet dans l'avenir?

M. Newark: Dans le mémoire, à la page 14, en guise de modification à la Loi sur la Cour suprême — nous l'avons rédigée lors de nos discussions avec le ministère de la Justice relatives au projet de loi. Cette section aurait été la dernière à modifier la Loi sur la Cour suprême. C'est un début et c'est la même chose. Nous sommes allés un peu plus loin, en fournissant des précisions.

Le sénateur Moore: C'est peut-être une recommandation que nous pourrions faire en plus de ce que nous acceptons de faire ici.

La présidente: Une recommandation qui porte sur la même chose que la Chambre des communes...

Le sénateur Moore: Oui, ce serait peut-être utile.

La présidente: Nous devrions peut-être examiner la question.

Le sénateur Gigantès: Nous pouvons réparer les choses. Vous vous en rappellerez peut-être, c'était beaucoup plus facile avant la modification du Code criminel d'invoquer l'ivresse comme le motif de défense. Je suis fier d'être l'auteur de cette modification. Tout a commencé au Sénat, donc vous pouvez comparaître devant nous pour dire que les choses ne fonctionnent pas d'une façon ou d'une autre, et nous pouvons faire quelque chose. Le projet de loi n'est pas parfait. Il peut être amélioré. C'est tout ce que nous avons réussi à faire accepter par les avocats du ministère de la Justice.

Je voulais une nouvelle infraction appelée «intoxication dangereuse». Dans ce cas, si quelqu'un dit: «J'ai battu cette salope parce que j'étais saoul», c'est l'équivalent d'un aveu de culpabilité d'intoxication dangereuse.

M. Newark: Je suis au courant de l'affaire.

Le sénateur Gigantès: Nous, au Sénat, vous écoutons et faisons des choses pour vous. Maintenant, nous devons tout simplement adopter ce projet de loi.

The Chairman: Senator Gigantès is firmly on your side. Thank you very much for appearing before us.

The committee suspended.

Upon resuming.

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order.

Senator Cogger: I want assurance that there will be the possibility very soon or right now for an *in camera* meeting. I expressed to the clerk dissatisfaction with the way the meeting has been convened. I find it to be entirely unsatisfactory. I wish my concerns to be properly and duly explained to the committee. I am concerned about the way the meetings have been called. I am concerned about the way this bill appears to be proceeding too rapidly. Today, before this meeting adjourns, I would like the committee to set for ourselves a reasonable schedule and see where we go from here.

The Chairman: That is quite in order, Senator Cogger.

Senator Cogger: I also want your assurance that this committee will not proceed to clause-by-clause this afternoon.

The Chairman: We agreed this morning, in an *in camera* session, that we would be contacting attorneys general of four provinces and the Minister of Justice. That is happening right now. I shall report back to the committee on that later on.

Senator Cools: Senator Cogger, some of your concerns have already been addressed. You are the Deputy Chairman on the Tory side, but I, on my own, raised the issue of doing clause-by-clause and the fact that this committee dare not proceed to clause-by-clause without hearing from the minister. I dare not speak for the Chairman.

The Chairman: You are.

Senator Cools: You explain.

Senator Gigantès: She already has. Why repeat things that have already been said? We do not have time. The chiefs of police says that unless we pass this bill there will be chaos, so let us proceed.

Senator Cools: No one told you not to pass the bill.

Senator Cogger: I read the memorandum of the chiefs of police as well. I fully appreciate the urgency of the matter.

Senator Gigantès: I was not addressing my remarks to Senator Cools.

Senator Cogger: Rushing bills through Parliament, without giving them proper examination, does not do anybody any good.

The Chairman: Senator Cogger, we have no intention of rushing this through without proper investigation of the entire matter. Presently, we are sending out invitations to the attorneys general; we are making arrangements with the minister. We will

La présidente: Le sénateur Gigantès vous appuie fortement. Merci d'avoir comparu devant nous.

La séance est suspendue.

À la reprise des travaux.

La présidente: Chers collègues, je déclare la séance ouverte.

Le sénateur Cogger: Je veux obtenir l'assurance qu'il sera possible de tenir immédiatement ou très prochainement une séance à huis clos. J'ai indiqué à la greffière que j'étais très mécontent de la façon dont la réunion a été convoquée. Je trouve cela tout à fait insatisfaisant. Je veux pouvoir exposer comme il se doit tous mes sujets de mécontentement. Je n'aime pas la façon dont les séances sont convoquées. Je trouve que l'étude de ce projet de loi progresse trop rapidement. Aujourd'hui, avant la levée de la séance, j'aimerais que le comité se donne un programme de travail raisonnable et décide ce que seront ses travaux futurs.

La présidente: C'est tout à fait recevable, sénateur.

Le sénateur Cogger: Je veux aussi avoir la garantie que le comité ne procédera pas à l'étude article par article cet après-midi.

La présidente: Nous avons convenu ce matin, dans une séance à huis clos, que nous allions communiquer avec les procureurs généraux de quatre provinces ainsi qu'avec le ministre de la Justice. Cela se fait au moment où l'on se parle. J'en toucherai un mot au comité plus tard.

Le sénateur Cools: Sénateur Cogger, on a déjà réglé certains des problèmes que vous avez soulevés. Vous êtes le vice-président pour les conservateurs, mais de mon propre chef j'ai soulevé la question de l'étude article par article et le fait que le comité ne doit pas l'entreprendre avant d'avoir entendu le ministre. Je n'oserais pas parler au nom de la présidente.

La présidente: C'est ce que vous faites.

Le sénateur Cools: Expliquez-vous.

Le sénateur Gigantès: Elle l'a déjà fait. Pourquoi répéter des choses qui ont déjà été dites? Nous n'avons pas le temps. Les chefs de police disent que si nous n'adoptons pas le projet de loi, ce sera le chaos. Alors, mettons-nous-y.

Le sénateur Cools: Personne ne vous a dit de ne pas adopter le projet de loi.

Le sénateur Cogger: Moi aussi j'ai lu le mémoire des chefs de police. Je mesure tout à fait l'urgence de la situation.

Le sénateur Gigantès: Je ne m'adressais pas au sénateur Cools.

Le sénateur Cogger: Adopter des lois à la vitesse, sans les examiner comme il se doit, cela ne profite à personne.

La présidente: Sénateur Cogger, nous n'avons nullement l'intention d'adopter cette loi à la va-vite sans étudier la question à fond. Nous venons de lancer des invitations aux procureurs généraux; nous prenons des dispositions avec le ministre. Nous

do everything we possibly can to satisfy all members of this committee.

Please proceed, Mr. Koziebrocki.

Mr. Irwin Koziebrocki, Vice-President, Criminal Lawyers Association: I have been practising criminal law for the last 22 or 23 years. The first number of years, I was with the Attorney General for the Province of Ontario, what is now known as the Crown Law Office, Criminal, and since that time as a private practitioner specializing in criminal appeals.

Your committee has asked the view of the Criminal Lawyers Association with respect to Bill C-16, to amend the Criminal Code with respect to police arrest powers in a dwelling-house.

Unlike the police association that was before you who professed to unprecedented consultation with the police and the Department of Justice in this matter, I can say on behalf of the Criminal Lawyers Association, of which I am the Chairman of the Legislation Committee, we were not given the same privilege. In fact, we were shown the bill only a day or two before it came before the committee in the House of Commons. Certain submissions were made by us before that committee; as well, we submitted a written response. I believe you have copies of that.

It is understood that Bill C-16 is a response to the judgment of the Supreme Court of Canada in *Feeney*, which as you know was released on May 22 of this year. The Supreme Court of Canada held in *Feeney* that "generally a warrant is required to make an arrest in a dwelling-house".

A view of the legislation before us requires an understanding of the principles established or reinforced in *Feeney*. In short, I wish to review those principles and there are five of them that you ought to consider.

One, in the era of the Charter, generally when trying to achieve a balance between the individual's privacy interest in the dwelling-house and society's interest in effective police protection, the privacy interest outweighs the interest of the police. That is found at page 154 of the Canadian Criminal Cases version of the judgment.

The second principal is that prior authorization is necessary to apply the purpose of the Charter, that is, to prevent unreasonable intrusions on privacy. That is found at page 155 of the judgment.

Third, the Supreme Court concludes that a warrant is required to make an arrest in a dwelling-house. Again, that is at page 155.

Fourth, the need for a warrant to make an arrest in a dwelling-house was subject only to such "exigent circumstances" as hot pursuit. That is found at pages 155 and 156 of the judgment.

Finally, in addition to the need for a warrant for an arrest in a dwelling-house, the authorities are required before forcibly entering a dwelling-house to make "proper announcement". The reason for that is to minimize the invasiveness of the arrest in a dwelling. That is found at page 158 of the judgment.

ferons tout ce qui est possible de faire pour satisfaire tous les membres du comité.

Je vous donne la parole, monsieur Koziebrocki.

M. Irwin Koziebrocki, vice-président, Criminal Lawyers Association: Je suis criminaliste depuis 22 ou 23 ans. Les premières années, je travaillais chez le procureur général de l'Ontario, ce que l'on appelle aujourd'hui le ministère public, Affaires pénales, et depuis je suis dans la pratique privée et je me spécialise dans les appels en matière pénale.

Votre comité a demandé à la Criminal Lawyers Association de lui donner son avis sur le projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel relativement à l'arrestation et l'entrée dans les habitations.

Contrairement à l'association des policiers qui a comparu devant vous et qui a parlé de consultations sans précédent entre la police et le ministère de la Justice dans ce dossier, je peux dire au nom de la Criminal Lawyers Association, et de son comité chargé de la législation, que je préside, que nous n'avons pas bénéficié du même privilège. De fait, on ne nous a montré le texte qu'à peine un jour ou deux avant qu'il soit transmis au comité de la Chambre des communes. Nous avons présenté certains points à ce comité et communiqué une réponse par écrit. Vous en avez des exemplaires, je crois.

Il est entendu que le projet de loi C-16 se veut une réponse au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Feeney*, rendu le 22 mai 1997. La Cour a jugé qu'«en général, un mandat est requis pour effectuer une arrestation dans une maison d'habitation».

L'examen du projet de loi passe par la compréhension des principes établis ou renforcés par l'arrêt *Feeney*, qui sont, en résumé, les suivants:

Premièrement, à l'ère de la Charte, en général, entre le droit à la vie privée de l'individu dans sa maison et l'intérêt de la société à garantir une protection policière suffisante, le droit à la vie privée l'emporte sur l'autre. C'est à la page 49 du jugement.

Deuxièmement, une autorisation préalable est nécessaire pour respecter le but de la Charte, qui est de prévenir les atteintes abusives au droit à la vie privée. Cela figure à la page 47 du jugement.

Troisièmement, la Cour suprême a jugé qu'un mandat est requis pour effectuer une arrestation dans une maison d'habitation. C'est à la page 48.

Quatrièmement, c'est seulement dans une situation d'urgence, comme une prise en chasse, qu'il peut être fait exception à la nécessité d'obtenir un mandat pour effectuer une arrestation dans une maison d'habitation. Cela figure à la page 50.

Enfin, outre la nécessité d'un mandat pour faire une arrestation dans une habitation, les autorités sont tenues, avant d'entrer par la force dans l'habitation, de faire une «annonce régulière», dans le but de minimiser l'empiétement que constitue une arrestation dans un domicile. C'est à la page 52 du jugement.

Justice Sopinka summarized these principles on behalf of the majority of the Supreme Court, at page 158, in the following terms:

To summarize, in general, the following requirements must be met before an arrest for an indictable offence in a private dwelling is legal: a warrant must be obtained on the basis of reasonable and probable grounds to arrest and to believe the person sought is within the premises in question; and proper announcement must be made before entering. An exception to this rule occurs where there is a case of hot pursuit. Whether or not there is an exception for exigent circumstances generally has not been fully addressed by the Court, nor does it need to be decided in the present case given my view that exigent circumstances did not exist when the arrest was made.

He is speaking with respect to that particular case.

The question remains as to whether Bill C-16 provides what the Supreme Court of Canada says the law requires and, more important, whether it conforms with the Charter and is therefore constitutional.

It is our view that generally sections 529, 529.1, and 529.2 provide for a scheme to obtain a warrant for the purpose of arresting and apprehending a person in a dwelling-house as required by the Supreme Court of Canada. However, the only issue that we would raise with respect to those provisions is that section 529 does not define the circumstances upon which a person may be arrested. Was it intended to include summary conviction offences and matters?

You will note that Justice Sopinka speaks about indictable offences. Hence, the question becomes: Will you allow police officers to enter a premise for a summary conviction offence? That is something that you must decide.

The difficulty with Bill C-16 is where this proposed legislation sets up a scheme to allow entry without a warrant, that is, in section 529.3; or without prior announcement, that is, in section 529.4; or without both a warrant and proper announcement, that is, in section 529.4(3). It is suggested that in certain areas this legislation may move into the area of unconstitutionality.

Section 529.3 provides for a scheme to enter without warrant where, by reason of exigent circumstances, it would be impracticable to obtain a warrant. Those circumstances are defined in 529.3(2) as follows: (a) suspicion that entry is necessary to prevent imminent bodily harm or death to any person; or (b) belief that entry is necessary to prevent imminent loss or destruction of evidence.

The issue that is raised in 529.3(2)(a), that is, bodily harm or death, is whether suspicion is an appropriate standard for entering without a warrant. In all likelihood, the need to prevent imminent bodily harm or death would withstand Charter scrutiny; however, such a low standard as "suspicion" may not. For example, suspicion could be raised by such matters as a police CPIC check which might show a prior conviction for a dangerous weapon

Au nom de la majorité de la Cour suprême, voici comment le juge Sopinka a résumé ces principes, à la page 52:

En résumé, les conditions ci-après doivent généralement être remplies pour qu'une arrestation relative à un acte criminel dans une maison privée soit légale: un mandat doit être obtenu sur la foi de motifs raisonnables et probables d'effectuer une arrestation et de croire que la personne recherchée se trouve dans les lieux en question, et une annonce régulière doit être faite avant d'entrer. Cette règle souffre une exception dans le cas de la prise en chasse. Notre cour n'a pas encore pleinement abordé la question de savoir s'il existe une exception pour les situations d'urgence en général, et il n'est pas nécessaire non plus d'y répondre dans le présent pourvoi, étant donné que j'estime qu'il n'y avait pas de situation d'urgence quand l'arrestation a été effectuée.

Il parle du cas en l'espèce.

La question est de savoir si le projet de loi C-16 prévoit ce que, d'après la Cour suprême, la loi exige, ou, plus important encore, s'il est conforme à la Charte et, de ce fait, constitutionnel.

Il semble bien que les articles 529, 529.1 et 529.2 proposent un mécanisme pour obtenir un mandat en vue de procéder à l'arrestation de la personne dans une habitation comme l'exige la Cour suprême du Canada. Toutefois, et c'est le seul problème que nous soulevons à propos de ces dispositions, l'article 529 ne semble pas définir les circonstances dans lesquelles une personne peut être arrêtée. Les cas de poursuites sommaires seraient-ils compris?

Vous remarquerez que le juge Sopinka parle d'actes criminels. La question qui se pose est donc la suivante: autoriserez-vous les policiers à entrer dans une habitation dans le cas d'une infraction punissable par procédure sommaire? C'est à vous de trancher.

Le problème vient du fait que le projet de loi C-16 prévoit un mécanisme pour permettre l'entrée sans mandat, à l'article 529.3, ou sans prévenir, à l'article 529.4, voire sans mandat et sans prévenir, au paragraphe 529.4(3). Mais nous croyons qu'à certains égards ce projet de loi semble franchir la ligne de l'inconstitutionnalité.

L'article 529.3 propose un mécanisme permettant l'entrée sans mandat si l'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention d'un mandat. Cette situation est définie au paragraphe 529.3(2): a) des motifs de soupçonner qu'il est nécessaire de pénétrer pour éviter à une personne des lésions corporelles imminentes ou la mort; b) des motifs de croire qu'il est nécessaire de pénétrer pour éviter la perte ou la destruction imminente d'éléments de preuve.

La question que soulève l'alinéa 529.3(2)a est de savoir si le soupçon est un critère suffisant pour permettre l'entrée sans mandat. Vraisemblablement, la nécessité d'éviter des lésions corporelles ou la mort résisterait à l'examen à la lumière de la charte, mais il se pourrait qu'un critère aussi faible que le soupçon ne résiste pas. Par exemple, une enquête du Centre d'information de la police canadienne pourrait faire naître un tel soupçon, par la

charge but which may have nothing to do with the present circumstances.

Section 529.3(2)(b), that is, loss or destruction of evidence, permits a non-warrant entry to preserve evidence. In our respectful submission, that is clearly problematic. The Supreme Court of Canada, though it left the question of exigent circumstances and whether preserving evidence was such a circumstance to another day in *Feeney*, as it did not arise in that case, also made it clear that preserving evidence was not such a factor. That was done, first, by defining exigent circumstances in terms of hot pursuit and by reference to the case of *Macooh*, (1993) 2 S.C.R. 802, at pages 155 and 156 of *Feeney*, the Supreme Court majority made it clear that a warrant was necessary if police are not in hot pursuit; second, by rejecting outright the dissenting judgment of Madam Justice L'Heureux-Dubé where she indicates that preservation of evidence may be such an exigent circumstance.

It is suggested that the preservation of evidence is not the type of circumstance that was contemplated by the Supreme Court to permit warrantless entry into a private dwelling-house. It is to be remembered that the purpose of these provisions is to effect an arrest, not to gather evidence. That is the reason that *Feeney* is as *Feeney* is, and that is the reason why a number of other cases before *Feeney* are as they are.

The issue of preserving evidence should be the subject of search warrants. If the police have reasonable grounds on which to believe there is evidence in a dwelling-house, the authorities have always had the option of obtaining a search warrant.

Most recently, the Ontario Court of Appeal, in a case called *Golub* (1997), 34 Ontario Reports, (3d) 743, a judgment that was released on July 24, 1997, dealt with a factual issue similar to that which these amendments were intended to address. Mr. Justice Doherty, speaking for the Court of Appeal, addressed the question of exceptional circumstances in the following fashion — and this appears at page 757 of that judgment.

What will amount to exceptional circumstances justifying a warrantless search of a residence as an incident of an arrest? I will not attempt an exhaustive answer. Exceptional circumstances do not, however, refer to circumstances which rarely arise, but rather to circumstances where a state interest is so compelling that it must override a person's right to privacy within the home.

Broadly stated, the state interest upon arrest is the effective administration of justice. There are various components to that interest including the need to secure the arrested person, protect those at the scene of the arrest, and preserve evidence. In determining whether exceptional circumstances exist justifying a warrantless search, the nature of the state interest must be identified. The state interest in collecting evidence may not justify a warrantless search, but the interest in protecting the safety of those at the scene may justify that same search.

découverte d'une condamnation pour possession d'une arme dangereuse, qui pourrait n'avoir rien à voir avec la situation présente.

L'alinéa 529.3(2)b), qui permet l'entrée sans mandat pour éviter la perte d'éléments de preuve, soulève un problème. Bien qu'elle n'ait pas tranché dans *Feeney* la question des exceptions pour des situations d'urgence ni celle de savoir si la préservation d'éléments de preuve en était une — puisque la question ne se posait pas en l'occurrence —, la Cour suprême a indiqué clairement que la préservation d'éléments de preuve ne relevait pas de la situation d'urgence. D'abord, en définissant la situation d'urgence en termes de prise en chasse et en invoquant l'arrêt *Macooh*, (1993) 2 R.C.S. 802, pages 49-50 de *Feeney*, la majorité des juges de la Cour ont indiqué clairement que la police devait avoir un mandat s'il ne s'agissait pas d'une prise en chasse; ensuite, en rejetant le jugement dissident de Mme la juge L'Heureux-Dubé, qui estimait que d'empêcher la destruction d'éléments de preuve pouvait relever de l'exception de la situation d'urgence.

Nous croyons que la nécessité d'empêcher la destruction d'éléments de preuve n'est pas le genre de situation qu'envisageait la Cour suprême pour permettre l'entrée sans mandat dans un domicile. Il faut se rappeler que le but de ces dispositions est de faire une arrestation et non pas de recueillir des éléments de preuve. C'est ce qui explique des arrêts comme *Feeney* et bien d'autres auparavant.

La préservation d'éléments de preuve devrait nécessiter l'obtention d'un mandat de perquisition. Les autorités ont toujours disposé de ce recours pour les cas où la police a des motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve se trouvent dans une habitation.

Il y a très peu de temps, dans l'affaire *Golub* (1997), 34 O.R. (3d) 743, la Cour d'appel de l'Ontario, dont le jugement a été publié le 24 juillet, s'est penchée sur une question de fait semblable à celle que les modifications proposées dans le projet de loi visaient à régler. Parlant au nom de la Cour, le juge Doherty a traité des circonstances exceptionnelles dans les termes suivants, à la page 757:

En quoi consisteraient en réalité des circonstances assez exceptionnelles pour justifier, à la faveur d'une arrestation, de perquisitionner sans mandat dans une résidence? Je ne tenterai pas de répondre à cette question de façon exhaustive. L'expression «circonstances exceptionnelles» ne s'entend toutefois pas de circonstances rares, mais plutôt de cas dans lesquels l'intérêt public est tel qu'il l'emporte sur celui qu'a la personne visée au respect de sa vie privée chez elle.

De façon générale, lorsque la police procède à une arrestation, l'intérêt public consiste à administrer efficacement la justice. Il comporte divers éléments, dont la nécessité de maîtriser la personne arrêtée, de protéger les autres personnes présentes et de préserver les éléments de preuve qui se trouvent sur les lieux. Pour établir s'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant une perquisition sans mandat, il faut définir la nature de l'intérêt public en l'occurrence. Si l'intérêt que sert la saisie d'éléments de preuve ne justifie pas une perquisition sans mandat, celui qui

Again it is suggested that the collection or preservation of evidence alone may not justify a warrantless search.

Section 529.4(1) allows for the judicial authorization to dispense with prior announcement before entry. It should be noted that the Supreme Court made no exception for announcement. That requirement is mandatory for entry into a dwelling-house with or without a warrant. Bill C-16 intends to do away with this obligation on the part of the authorities.

It also should be remembered that that requirement has been part of our common law system of justice for a considerable period of time. Announcement has historical significance. It tells the occupant that an official is entering in the name of Her Majesty and is not an intruder. Question why this ought to be changed now.

The requirement has significance beyond that mentioned in *Feeney*. Not only does it allow someone to respond with dignity by coming to the door, but also it allows an occupant to know that it is the authorities who are at the door, not an intruder. This is a significant factor. Someone entering unannounced may be met with violence by someone who believes that he or she is being invaded by strangers.

There may be some justification for waiving announcement, as set out in Section 529.4(1)(a), where there is reason to believe that making an announcement before entry will expose police to violence or death. However, there is no justification to merely preserve evidence that might be there.

A balancing of principles as between the obtaining of evidence against the potential for serious violence and subsequent tragedy could lead one to believe that the avoidance of such a fundamental requirement of entry into a dwelling-house would not be saved by Section 1 of the Charter.

In the brief time that has elapsed between the announcement and the police entering, what type of evidence can be destroyed? In all likelihood, matters of minimal nature: small amounts of drugs, some paper documents, maybe some computer records. Anything of substance would survive the time it takes to make an announcement. Contrary to the view expressed by the majority in *Feeney*, it would be highly unlikely that the bloody shirt would be destroyed in such a short period of time.

At the House of Commons hearing, the police chiefs appeared just before I did, as they did today. One of the questions that was addressed to them was the question of announcement and how it works. The Chief of Police for Ottawa told the House of Commons how it works. Literally, he said the announcement was a knock on the door saying the police are here and then the door is

consiste à assurer la sécurité des personnes présentes sur les lieux la justifie peut-être, lui.

Ici encore, la Cour donne à penser que la saisie ou la préservation d'éléments de preuve peuvent ne pas justifier à elles seules la perquisition sans mandat.

Le paragraphe 529.4(1) permet à un juge d'autoriser la police à ne pas «prévenir avant» de pénétrer dans une maison d'habitation. Il convient de noter que la Cour suprême ne prévoit aucune exception à l'obligation de prévenir. Avant d'entrer dans un domicile, la police doit absolument en prévenir l'occupant, qu'elle ait un mandat ou non. Le projet de loi vise à libérer les autorités de cette contrainte.

Il convient aussi de se rappeler que cette exigence fait depuis longtemps partie intégrante de notre système juridique, qui est fondé sur la common law. Elle prend son sens dans l'histoire. Prévenir avant d'entrer consiste à faire savoir à l'occupant des lieux que l'agent de police entre chez lui au nom de Sa Majesté, qu'il n'y fait pas intrusion. Le comité doit se demander pourquoi il y aurait lieu d'abandonner cette pratique maintenant.

Cette exigence a un sens plus large que la dimension qui en a été retenue dans *Feeney*. En effet, elle permet non seulement à l'occupant de réagir avec dignité en venant répondre à la porte, mais aussi de savoir que ce sont les autorités, et non des intrus, qui demandent à entrer, un facteur important. Un agent de police entrant sans avoir prévenu pourrait être accueilli avec violence si l'occupant se croyait assiégé par des inconnus.

Certaines circonstances peuvent justifier d'entrer sans prévenir, comme on peut le voir à l'alinéa 529.4(1)a), relatif aux cas où la police a des motifs raisonnables de croire que le fait de prévenir l'exposerait à des lésions corporelles ou à la mort. Mais le désir de préserver des éléments de preuve qui pourraient se trouver sur les lieux ne justifie pas à lui seul la police de pénétrer dans une habitation sans en avoir d'abord prévenu l'occupant.

Lorsque l'on soupèse les principes de l'obtention d'éléments de preuve, d'une part, et du risque de lésions corporelles graves pouvant conduire à une tragédie, d'autre part, force est de conclure que l'article 1 de la Charte ne justifierait pas une dérogation à une exigence aussi fondamentale de l'entrée dans une maison d'habitation.

Quel type d'éléments de preuve pourrait-on détruire dans le court laps de temps qui suit le moment où la police s'annonce et demande à entrer? Selon toute vraisemblance, des choses d'une valeur négligeable en preuve — petites quantités de drogue, quelques documents sous forme d'imprimés, peut-être quelques fichiers informatiques. Le temps qu'il faut pour le prévenir ne permettrait pas à l'occupant de détruire des objets substantiels. Contrairement à l'avis exprimé par la majorité des juges dans l'affaire *Feeney*, il n'aurait fort probablement pas le temps de détruire une chemise maculée de sang.

À l'audience de la Chambre des communes, les chefs de police ont comparu juste avant moi, comme cela a été le cas aujourd'hui. On leur a entre autres posé la question de la façon dont l'occupant est prévenu. Le chef de la police d'Ottawa a répondu. Il a littéralement dit que prévenir c'était frapper à la porte pour dire que la police était là, après quoi la porte est fracassée. C'est

broken down. He was talking about a momentary announcement. So that is the kind of thing we are talking about, at least from the police perspective. It is not like you are sitting around scratching your head waiting for somebody to come to the door. The announcement that they are discussing is relatively short.

It is the position of the Criminal Lawyers Association that proposed section 529.4(3), in particular subsection (b), is unconstitutional. This provision sanctions warrantless entry into a dwelling-house without prior announcement solely on the belief that evidence may be lost. For the reasons set out above, preservation of evidence is not the type of circumstance which invalidates Section 8 Charter rights, as the Supreme Court of Canada held that the privacy right in one's dwelling-house supersedes the state's right to find evidence. Coupling this with the potential harm which may result with the mainly minimal evidence gain, it is suggested that this section would not survive Charter scrutiny.

Again, Section 529.4(3)(a) as it is directed to the potential of violence, this being the type of circumstance that could lead to valid police action without a warrant, may well be appropriate. However, as indicated earlier, the standard of suspicion may be too low. It is easy to suspect, but one would expect more to allow such action. It is suggested that a reasonable belief is a more appropriate standard.

Those are the submissions of the Criminal Lawyers Association.

Senator Gigantès: With not too much imagination, sir, I am sure you could give us examples of computer records that would be significant in a trial case, records which could be erased by the press of two buttons. It does not take more than a second or two to flush a pound of heroin down a toilet bowl.

Mr. Koziobrocki: I think it would take more than a second or two to flush a pound of heroin, but it would not take more than a second or two to flush a pound or two of marijuana down a toilet bowl.

Senator Gigantès: It will go down because it is powder.

Mr. Koziobrocki: I beg to differ with you, senator.

Senator Gigantès: If it were flour which becomes a paste, no; but heroin, yes. So you do not think it is problematic to erase computer records that might incriminate someone very seriously in a case of wholesaling of drugs or of having been implicated in the entry and perhaps killing of illegal immigrants?

Mr. Koziobrocki: When you weigh the various requirements of the Charter and the rules that we have come to live by against the finding of the Supreme Court of Canada that there is an interest in

prévenir juste avant. Voilà donc de quoi il s'agit, aux yeux de la police en tout cas. Ce n'est pas comme si vous patientiez chez vous à attendre que quelqu'un se présente à la porte. On parle ici de prévenir l'occupant dans un délai relativement court.

La Criminal Lawyers Association est d'avis que le paragraphe 529.4(3) en général, et son alinéa b) en particulier (version anglaise), sont inconstitutionnels. Ces dispositions permettent à la police d'entrer dans un domicile sans mandat et sans avoir prévenu; il lui suffit de croire que si elle prévient, des éléments de preuve pourraient être détruits. Pour les raisons énoncées plus haut, la préservation d'éléments de preuve n'est pas une circonstance du genre de celles qui invalident les droits garantis à l'article 8 de la Charte puisque la Cour suprême du Canada a statué que le droit au respect de la vie privée du citoyen chez lui l'emporte sur le droit qu'a l'État d'y recueillir des éléments de preuve. Si, de surcroît, on tient compte des lésions pouvant résulter du fait d'entrer sans avoir prévenu et du caractère au mieux négligeable de l'avantage que procurerait la découverte d'éléments de preuve, nous croyons que cette disposition ne survivrait pas à une contestation en vertu de la Charte.

Encore une fois, comme il vise à éviter le risque de réactions violentes, lesquelles constitueraient le genre de circonstances pouvant justifier la police d'entrer sans mandat, le paragraphe 529.4(3) pourrait convenir parfaitement. Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, le critère consistant à avoir des soupçons est peut-être trop faible. Il est facile de soupçonner, mais on s'attendrait à ce qu'il faille plus que cela pour justifier la police d'agir de la sorte. Nous croyons que le critère du «motif raisonnable de croire» conviendrait mieux.

Telle est la position de la Criminal Lawyers Association.

Le sénateur Gigantès: Sans trop vous creuser les méninges, vous pourriez, j'en suis certain, nous donner des exemples de fichiers informatiques qui ont leur importance à l'occasion d'un procès, des fichiers qui peuvent être effacés rien qu'en appuyant sur deux touches. Il ne faut pas plus d'une seconde ou deux pour jeter une livre d'héroïne aux toilettes et tirer la chasse.

M. Koziobrocki: Je pense qu'il faudrait plus d'une seconde ou deux pour jeter une livre d'héroïne aux toilettes et tirer la chasse, mais il n'en faudrait pas plus pour le faire avec une livre ou deux de marijuana.

Le sénateur Gigantès: Cela disparaîtrait parce que c'est de la poudre.

M. Koziobrocki: Je ne suis pas du même avis que vous, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Si c'était de la farine, cela se transformerait en pâte, mais pas de l'héroïne. Vous ne voyez donc pas un problème dans le fait d'effacer des fichiers informatiques qui pourraient être accablants pour un revendeur de drogue ou pour quelqu'un qui a fait passer des immigrants clandestins et les a tués?

M. Koziobrocki: Si vous tenez compte des diverses exigences de la charte et des règles auxquelles nous devons nous soumettre compte tenu des conclusions de la Cour suprême du Canada

the privacy of one's home, the old adage that one's home is his castle, which requires certain actions to be taken of a judicial nature before the police bang your door down, there are certain state interests that would supersede. If violence was occurring in the home, if the potential exists for someone to be seriously hurt, that state interest would supersede.

If you weigh that against the discovery of evidence in a potential criminal matter, then taking that scale, the privacy interest must win. That is the nature of the Charter; that is the nature of the criminal law. Every decision that has come back from the Supreme Court of Canada, when you weigh privacy interest against state interest, finds that the lowest state interest is the gathering of evidence.

If you are prepared to do away with a warrant and you are prepared to do away with the traditional announcement, which has a 500-year tradition in this country — in England, someone knocks on your door and says, "We are here on behalf of Her Majesty" — you must look at why you are doing it. There are certain times it may be necessary to do away with those rights, but the gathering of evidence is not one of them.

Senator Pearson: It is always a pleasure to have before us a witness who can answer questions that are not directly relevant to what we are talking about but which come to mind as a result of his or her presentation. For me, that question is: What constitutes a dwelling-house? Where is the line drawn between the man who runs home and hides under his mother's bed and his own home?

Mr. Koziembrocki: Obviously, it can be a difficult question. If he has committed a criminal act and the police are chasing him down the street and he runs in and hides behind his mother's bed, the police are entitled to continue through the door and climb under his mother's bed and get him. That has always been the law; no one is asking that that be changed in any respect.

If the man is sleeping in his mother's bed and the police have reason to suspect that he might be there, the police ought not to be entitled to bang down his mother's door without getting pre-authorization, because the Supreme Court of Canada says so and because it is his mother's home, his mother's castle. It must be honoured to that extent.

Senator Pearson: So a dwelling-house is any place where any human being lives?

Mr. Koziembrocki: Generally.

Senator Pearson: And it does not matter if they are related or not related?

Mr. Koziembrocki: That is right. What if the suspect's mother and father are sleeping in the next bedroom and somebody breaks into their house? They do not know who is breaking into their house. Their first reaction might be to protect themselves by reaching down and picking up a baseball bat. If the intruder is a police officer, he may be seriously injured as a result of that action. Also, the police officer may use his pistol, may in fact kill someone, in his efforts to defend himself against the baseball bat.

confirmant qu'on est maître chez soi, ce qui oblige la police à prendre certaines mesures judiciaires avant de pouvoir défoncer votre porte, il y a quand même certaines situations où l'intérêt de l'État l'emporte. En cas de violence, si quelqu'un risque d'être grièvement blessé dans une maison, l'intérêt de l'État l'emporte.

Pour ce qui est de découvrir des éléments de preuve dans une affaire criminelle, c'est alors l'intérêt privé qui doit l'emporter. Telle est la nature de la Charte et du droit pénal. Dans toute décision rendue par la Cour suprême du Canada, lorsque l'intérêt privé se trouve confronté à celui de l'État, l'intérêt de l'État à recueillir des preuves a été jugé moins important.

Si vous êtes prêts à vous passer de mandat et à renoncer à la déclaration traditionnelle qui, dans ce pays, est une tradition vieille de 500 ans — en Angleterre, quelqu'un frappe à votre porte en disant: «Nous sommes ici au nom de Sa Majesté» —, il s'agit de se demander pourquoi vous le faites. À certaines occasions, il peut être nécessaire de supprimer ces droits, mais pas pour recueillir des preuves.

Le sénateur Pearson: C'est toujours un plaisir d'avoir un témoin qui peut répondre à des questions qui ne sont pas directement reliées à ce dont nous parlons, mais qui nous viennent à l'esprit à la suite de son exposé. À mes yeux il s'agit de savoir ce qui constitue une habitation. Quelle est la distinction entre l'homme qui court à la maison se cacher sous le lit de sa mère et celui qui se réfugie dans sa propre maison?

M. Koziembrocki: Bien entendu, cela peut être une question complexe. Si après avoir commis un acte criminel, il est pris en chasse par la police et va se cacher sous le lit de sa mère, la police a le droit de passer la porte et d'aller le chercher sous le lit. La loi a toujours été ainsi. Personne ne demande qu'elle soit modifiée.

Si l'homme couche dans le lit de sa mère et si la police a des raisons de croire qu'il s'y trouve, la police ne devrait pas avoir le droit de défoncer la porte de sa mère sans autorisation préalable, car c'est ce qu'a dit la Cour suprême du Canada et parce qu'il s'agit de la maison de sa mère, de son palais. Voilà dans quelle mesure ce principe doit être respecté.

Le sénateur Pearson: Une habitation est donc tout endroit où vit un être humain?

M. Koziembrocki: Généralement.

Le sénateur Pearson: Et peu importe s'il s'agit oui non d'un membre de la même famille?

M. Koziembrocki: En effet. Que se passe-t-il si le père et la mère du suspect dorment dans la chambre d'à-côté et si quelqu'un entre par effraction? Ils ignorent qui pénètre chez eux. Leur première réaction pourrait être de se protéger en empoignant un bâton de base-ball. Si l'intrus est un policier, il risque d'être gravement blessé. D'autre part, le policier pourrait se servir de son revolver et tuer quelqu'un pour se défendre contre le bâton de base-ball.

Senator Pearson: Suppose somebody jumped into your basement window, that you did not know that that person was in your basement, and then the police came in in pursuit of that person?

Mr. Koziembrocki: Those are unique circumstances. I suspect the police would certainly try to let you know why they are there.

Senator Cogger: I refer you back to page 4 of your brief; specifically, the last two paragraphs wherein you claim that section 529.4(3) will not survive Charter scrutiny.

Senator Cogger: You refer to suspicion and you indicate that reasonable belief would be a more appropriate standard.

Mr. Koziembrocki: That is subsection (a). Subsection (b) relates to an exception to make a prior announcement if such an announcement would result in "the imminent loss or imminent destruction of evidence". That is not what the Supreme Court of Canada said in *Feeney*. They said that a police officer who enters into someone's house for the purpose of making an arrest must obtain an entry warrant, in addition to an arrest warrant. I beg to differ with the police chiefs who appeared just prior to me.

When a police officer appears before a Justice of the Peace and tells that justice that such and such a person has committed a crime, that his reasons for so believing are such and such, and that he is prepared to swear to the information, the Justice of the Peace then issues a warrant for the arrest of that person. At the same time, that police officer will say: "As well, I believe that so and so is resident at the following address. I spoke to his mother, who said that he lives with her and that he is at work right now but will be home at six o'clock." The officer asks for a warrant to enter that residence for the purpose of effecting the arrest warrant? That is what the Supreme Court of Canada is talking about and that is what the first three sections of Bill C-16 are about.

Poetic licence is being taken by asking you to change the whole law with respect to entry into people's homes and to do away with provisions that have existed for a substantial period of time, which the Supreme Court of Canada never asked you to do.

Senator Cogger: You seem to indicate under 529.4(3)(a) that the proper standard should be reasonable belief as opposed to suspicion.

Mr. Koziembrocki: Right.

Senator Cogger: If I read 529.4(3)(a), I find "reasonable grounds to suspect".

Mr. Koziembrocki: Yes.

Senator Cogger: "Reasonable grounds to suspect." Is that what you object to?

Mr. Koziembrocki: Yes.

Senator Cogger: You would be happier with "reasonable grounds to believe"?

Mr. Koziembrocki: Yes. The difference between the two words, in terms of legal jargon, is substantial. There is only one place that I know of in the whole of the Criminal Code where the word

Le sénateur Pearson: Supposons que quelqu'un pénètre chez vous, à votre insu, en passant par la fenêtre du sous-sol et que la police le prenne en chasse.

M. Koziembrocki: Ce sont là des circonstances très particulières. La police voudrait certainement vous faire savoir pourquoi elle vient chez vous.

Le sénateur Cogger: J'examine la page 4 de votre mémoire et plus précisément les deux derniers paragraphes où vous dites que le paragraphe 529.4(3) ne résisterait pas à l'application de la charte.

Le sénateur Cogger: Vous parlez du soupçon et vous dites que le critère du «motif raisonnable de croire» conviendrait mieux.

M. Koziembrocki: Il s'agit de l'alinéa a). L'alinéa b) autorise à pénétrer dans un domicile sans prévenir si le fait de prévenir entraînerait «la perte ou la destruction imminente d'éléments de preuve». Ce n'est pas ce que la Cour suprême du Canada a dit dans l'arrêt *Feeney*. Elle a dit qu'un policier qui pénètre dans une habitation dans le but de procéder à une arrestation doit obtenir un mandat d'entrée en plus d'un mandat d'arrestation. Je ne suis pas d'accord avec les chefs de police qui ont comparu juste avant moi.

Lorsqu'un policier se présente devant un juge de paix pour lui dire que telle personne a commis un acte criminel, qu'il a telle ou telle raison de le croire et qu'il est prêt à le déclarer sous serment, le juge de paix émet un mandat pour l'arrestation de la personne en question. En même temps, le policier dira: «Je crois également qu'untel réside à l'adresse suivante. J'ai parlé à sa mère qui m'a dit qu'il vivait avec elle, qu'il était au travail pour le moment, mais qu'il entrerait à la maison à 6 heures.» Le policier demande un mandat pour pénétrer dans cette habitation dans le but d'exécuter le mandat d'arrestation. Voilà ce dont parlait la Cour suprême du Canada et en quoi consistent les trois premiers articles du projet de loi C-16.

C'est faire preuve d'une certaine licence poétique que de vous demander de modifier toute la loi en ce qui concerne l'entrée dans les habitations et de supprimer des dispositions qui existent depuis longtemps, ce que la Cour suprême du Canada ne vous a jamais demandé de faire.

Le sénateur Cogger: Vous semblez dire que le critère pour l'application de l'alinéa 529.4(3)a) devrait être un motif raisonnable de croire plutôt qu'un simple soupçon.

M. Koziembrocki: En effet.

Le sénateur Cogger: Si je lis l'alinéa 529.4(3)a), je vois qu'il y est question de «motifs raisonnables de soupçonner».

M. Koziembrocki: Oui.

Le sénateur Cogger: «Des motifs raisonnables de soupçonner». Est-ce à cela que vous vous opposez?

M. Koziembrocki: Oui.

Le sénateur Cogger: Vous préféreriez des «motifs raisonnables de croire»?

M. Koziembrocki: Oui. Le jargon juridique fait une distinction importante entre les deux. À ma connaissance, il n'y a qu'un endroit, dans tout le Code criminel, où figure le mot «soupçonner»

“suspect” or “suspicion” appears, and that is the provision in the Criminal Code that allows a police officer to give someone a road-side breathalyzer because of a suspicion that the person may have been drinking.

In the example that I used, a police officer is asking for permission to enter someone's house without a warrant, without announcement, on the grounds of the same type of suspicion — that is, we suspect that there may be something in there.

Senator Cogger: I assume that you would want 3(a) and 2(a) amended as well?

Mr. Koziembrocki: Yes.

Senator Cogger: Replace “reasonable grounds to suspect” to “reasonable grounds to believe” in both cases.

Mr. Koziembrocki: That is right. Proposed subsection 3(b) should be deleted certainly.

Senator Moore: He thinks it may be unconstitutional.

Mr. Koziembrocki: 429.4 (3)(b) is for sure unconstitutional.

Senator Moore: There you have “reasonable grounds to believe”. Is that not what you told Senator Cogger made you happy?

Mr. Koziembrocki: Not for (b). I am saying that (b) should be gone completely.

Senator Gigantès: Even for loss of life?

Mr. Koziembrocki: No.

Senator Cogger: The loss or destruction of evidence.

Senator Gigantès: It says, “...would result in the imminent loss or destruction of evidence...”

Senator Cogger: So you would like to get rid of that particular section?

Mr. Koziembrocki: Absolutely. That has never been the law. You are changing the law dramatically. You are allowing something that the courts have never allowed. It is one thing to enter into a house to protect someone's life. It is another thing to enter a house without warrant, without announcement, for the purposes of obtaining evidence.

Senator Cogger: Did the chiefs of police object to that?

Mr. Koziembrocki: The chiefs of police told you that they have had extensive consultation with respect to this legislation. Now I understand why they have had extensive consultation. No wonder they want this passed. They are gaining provisions here that will allow them to do things that they could never have done in the past.

Senator Cogger: The absence of a prior announcement could seriously jeopardize the life of police officers, could it not? I have never been with the police, but it seems to me that going into a house without prior announcement would increase the risk that the guy on the other side of the door would await you with a baseball bat or a shotgun.

ou «suspçon», c'est dans la disposition qui permet à un policier de soumettre un conducteur à l'ivressomètre sur le bord de la route parce qu'il le soupçonne d'avoir bu.

Dans l'exemple que j'ai cité, le policier demande la permission d'entrer chez quelqu'un sans mandat, sans prévenir, sur la foi du même genre de soupçon. Autrement dit, parce qu'il soupçonne que certaines choses pourraient se passer.

Le sénateur Cogger: Je suppose que vous voudriez que les alinéas 3a) et 2a) soient également modifiés?

M. Koziembrocki: Oui.

Le sénateur Cogger: Vous voulez remplacer l'expression «motifs raisonnables de soupçonner» par «motifs raisonnables de croire» dans les deux cas.

M. Koziembrocki: C'est cela. L'alinéa 3b) devrait certainement être supprimé.

Le sénateur Moore: Il pense qu'il pourrait être inconstitutionnel.

M. Koziembrocki: L'alinéa 429.4(3)b) est certainement inconstitutionnel.

Le sénateur Moore: Il y est question de «motifs raisonnables de croire». N'avez-vous pas dit au sénateur Cogger que c'est ce que vous vouliez?

M. Koziembrocki: Non, pas pour l'alinéa b). Je dis qu'il faudrait supprimer complètement l'alinéa b).

Le sénateur Gigantès: Même s'il y a un risque de mort?

M. Koziembrocki: Non.

Le sénateur Cogger: S'il y a risque de perte ou de destruction d'éléments de preuve.

Le sénateur Gigantès: Il est dit: «... entraînerait la perte ou la destruction imminente d'éléments de preuve...»

Le sénateur Cogger: Vous voudriez éliminer cette disposition?

M. Koziembrocki: Absolument. La loi n'a jamais prévu cela. Vous la changez énormément. Vous autorisez une chose que les tribunaux n'ont jamais permise. C'est une chose que d'entrer dans une maison pour protéger la vie de quelqu'un, mais c'en est une autre que d'entrer sans mandat, sans prévenir, dans le but d'obtenir des éléments de preuve.

Le sénateur Cogger: Les chefs de police y sont-ils opposés?

M. Koziembrocki: Les chefs de police vous ont dit avoir tenu des consultations intensives au sujet de ce projet de loi. Maintenant, je comprends pourquoi. Il n'est pas étonnant qu'ils aient voulu que cette mesure soit adoptée. Ils auront là des dispositions qui leur permettront de faire des choses qu'ils n'auraient jamais pu faire jusqu'ici.

Le sénateur Cogger: Si les policiers entrent sans prévenir, cela pourrait mettre sérieusement leur vie en danger, n'est-ce pas? Je n'ai jamais travaillé dans la police, mais j'ai l'impression que si vous entrez dans une habitation sans prévenir, vous risquez d'être accueilli, de l'autre côté de la porte, par un bâton de base-ball ou un revolver.

Senator Gigantès: Suppose the person on the other side of the door is waiting, magnum in hand, and a policeman comes up to the door and says to that person, "Open the door or I will break it down." The police officer runs the risk of being shot through the door. He will kill you.

Senator Cogger: Yes. What about the situation where a police officer who breaks down a door and enters a dwelling-house without prior announcement is shot and the suspect pleads, as a defence: "How was I to know it was a police officer? I thought it was an intruder."

Senator Gigantès: Then you get him for possessing a gun.

The Chairman: Our next witness is from the University of Western Ontario.

Please proceed, Mr. Hawkins.

Mr. Robert E. Hawkins, Associate Professor of Public Law, University of Western Ontario: I am here as a private citizen. I do not have a written brief to give to you. I regard it as a great privilege to be here before you. I am conscious of your time and do not want to trespass upon it.

I have a very simple message. The message is that you do have a choice. I have three small boys at home, and I have sat and listened this morning with a growing sense of unease because I have heard senators and witnesses discuss this bill as the lesser of two evils, something they must do or chaos will result; something they are bound to do because they are corsetted by time. I am concerned about the democratic implications of that and I want to frame my remarks in that context.

First, with respect, Bill C-16 is an unnecessary piece of legislation and therefore a bad piece of legislation. Second, I believe that you do have choices. Third, those choices are constitutional and deserve to be tested before the courts.

I begin with the common law because that is, after all, really the choice, the alternative, to the bill that is before you. The common law sets out four grounds on which a police officer can legally enter a private dwelling to make an arrest, and I will mention them because they are not insignificant protections. It should be mentioned again that the common law protected diligently the privacy of the individual.

First of all, the officer must have reasonable grounds on which to believe that the person sought is within the premises. Second, proper announcement must be made. Third, the officer must believe that reasonable grounds for arrest exist. Fourth, objectively speaking, reasonable and probable grounds for arrest must exist. By and large that is the common law supplemented by Section 495(1) of the Criminal Code.

What *Feeney* did was read in a fifth requirement for a warrant. I submit to you that your choice is either follow the common law — and I will explain how I believe that is possible in a moment — legislate that common law which is good law, or alternately, go the route urged upon you this morning, that is, Bill C-16, and legislate the warrant requirement.

Le sénateur Gigantès: Supposez que la personne de l'autre côté de la porte attende un revolver en main et qu'un policier se présente et dit: «Ouvrez la porte ou je la défonce». Ce policier risque de se faire tirer dessus à travers la porte. Il va se faire tuer.

Le sénateur Cogger: Oui. Que se passe-t-il lorsqu'un policier qui défonce une porte pour entrer dans une habitation sans prévenir se fait tirer dessus et que le suspect fait valoir pour sa défense: «Comment pouvais-je savoir que c'était un policier? Je croyais que c'était un bandit».

Le sénateur Gigantès: Vous le condamnez pour possession d'une arme à feu.

La présidente: Le témoin suivant est de l'Université Western Ontario.

La parole est à vous, monsieur Hawkins.

M. Robert E. Hawkins, professeur de droit public, Université Western Ontario: Je suis ici à titre personnel. Je n'ai pas de mémoire écrite à vous remettre. C'est pour moi un privilège que de comparaître devant vous. Je sais que votre temps est précieux et je n'ai pas l'intention d'en abuser.

J'ai un message très simple à vous adresser. Vous avez le choix. J'ai trois petits garçons à la maison et je me suis senti de plus en plus mal à l'aise, ce matin, en entendant les sénateurs et les témoins parler de ce projet de loi comme d'un moindre mal, comme d'une mesure qu'ils devaient prendre pour éviter la pagaille, parce que le temps leur manquait. Je m'inquiète des répercussions de ce projet de loi sur le plan démocratique et c'est dans ce contexte que je présenterai mes opinions.

Premièrement, je dirais que le projet de loi C-16 est une loi inutile et donc une mauvaise loi. Deuxièmement, je crois que vous avez d'autres solutions. Troisièmement, ces solutions sont constitutionnelles et mérites d'être examinées par les tribunaux.

Je commencerai par la common law, car en fait, c'est pour elle que vous pourriez opter plutôt que pour le projet de loi dont vous êtes saisis. La common law établit quatre raisons pour lesquelles un policier peut légalement entrer dans une habitation pour procéder à une arrestation et je vais les mentionner car ce sont des garanties qui ne sont pas négligeables. Je répète que la common law a bien protégé la vie privée des gens.

Tout d'abord, le policier doit avoir des motifs raisonnables de croire que la personne recherchée se trouve dans les lieux. Deuxièmement, il doit annoncer son intention. Troisièmement, il doit croire qu'il existe des motifs d'arrestation raisonnables. Quatrièmement, il doit y avoir des motifs raisonnables et probables de procéder à l'arrestation. Dans l'ensemble, il s'agit de la common law qui est complétée par le paragraphe 495(1) du Code criminel.

L'arrêt *Feeney* a, en fait, énoncé une cinquième exigence, à savoir qu'il faut un mandat. Vous pouvez donc ou bien choisir d'appliquer la common law — et je vous expliquerai dans un instant comment la chose est possible selon moi — ou bien opter pour la solution qui vous a été préconisée ce matin, le projet de loi C-16, en exigeant le mandat.

In *Feeney* there is only one reason given for the requirement of a warrant. Mr. Justice Sopinka said that it was to prevent unjustified searches before they happen. That is a valid reason, but I caution, it may overestimate the preventative effect of prior authorization, and it may underestimate the concern to protect the privacy of the individual that was already inherent in the common law which he and four other Supreme Court of Canada judges found unconstitutional.

The strength of the common law approach was pointed out by Madam Justice L'Heureux-Dubé. She also pointed out the danger of the warrant approach. In doing that, she cited former Chief Justice Dickson from the *Landry* case, and she did it in paragraph 145 of the *Feeney* case. Dickson said that in his view, police officers could not afford to waste valuable time searching out a warrant when a suspect could easily flee the premises and remain at large in the community.

Chief Justice Dickson, in the *Landry* case, which is cited in the *Feeney* case, made that point by saying the following:

These serious limitations —

— referring to the four common law limitations —

against effective police work and public protection must be balanced against the intrusiveness of arresting a person in a house or apartment. The intrusiveness is carefully delineated and restricted by the requirement of reasonable and probable grounds for the belief that the person sought is within the premises, and the requirements of notice of presence, notice of authority and notice of purpose.

In other words, in the opinion of Chief Justice Dickson in 1986, the common law was enough to protect the privacy of the individual. Madam Justice L'Heureux-Dubé defended the same position in her dissent in *Feeney*.

I was struck by what the chiefs of police said to you earlier today. I can add nothing to their experience when they told you that the warrants risk encumbering them with another load of administrative responsibility, more bureaucratic work; it hinders their work in the field. Those are serious concerns that deserve to be heard.

I believe that this bill, on its merits, misses the mark. Given the cost of this bill in terms of effective police work, the benefits just are not worth it.

I have read your debates on this bill and I was struck by a rhetorical but wise question on November 27, 1997 by Senator Nolin. He was addressing a question to Senator Cools. He said:

I am sure the honourable senator is not suggesting that we should be appealing a decision of the Supreme Court.

Of course, Senator Nolin is right. There is no appeal to this chamber from a decision of the Supreme Court of Canada. You cannot overrule a Supreme Court of Canada decision.

However — and this is where you have a choice — understand what the import, the effect, and the significance of that decision is.

L'arrêt *Feeney* ne donne qu'une raison pour exiger un mandat. Le juge Sopinka a dit que c'était pour prévenir les perquisitions injustifiées. C'est une raison valide, mais elle surestime peut-être l'effet préventif des autorisations préalables et il se peut qu'elle sous-estime le souci de protéger la vie privée des gens qui ressort déjà de la common law que le juge Sopinka lui-même et quatre autres juges de la Cour suprême ont jugé inconstitutionnel.

Mme la juge L'Heureux-Dubé a souligné les avantages de la common law. Elle a également signalé le danger que représentait le mandat. Ce faisant elle a cité l'opinion rendue par l'ancien juge en chef Dickson dans l'affaire *Landry* et c'est ce qu'elle a fait au paragraphe 145 de l'arrêt *Feeney*. Le juge Dickson disait qu'à son avis les policiers ne pouvaient pas se permettre de gaspiller un temps précieux à obtenir un mandat lorsqu'un suspect pouvait facilement s'enfuir des lieux et rester en liberté dans une localité.

Dans l'arrêt *Landry*, qui est cité dans l'arrêt *Feeney*, le juge en chef Dickson le fait valoir en ces termes:

Ces limites sérieuses...

—il fait allusion aux quatre limites qu'impose la common law —

... imposées au travail efficace de la police et la protection du public doivent être soupesées par rapport à l'ingérence que constitue l'arrestation d'une personne dans une maison ou un appartement. Cette ingérence est soigneusement délimitée et restreinte par l'obligation d'avoir des motifs raisonnables et probables de croire que la personne recherchée est dans les lieux, et l'obligation de donner avis de sa présence, de son pouvoir et de l'objet de sa présence.

Autrement dit, le juge en chef Dickson estimait en 1986 que la common law suffisait à protéger la vie privée des gens. Mme la juge L'Heureux-Dubé a adopté la même position dans son opinion dissidente de l'arrêt *Feeney*.

Ce que les chefs de police vous ont dit tout à l'heure m'a frappé. Ils vous ont dit que les mandats risquaient de les encombrer d'une nouvelle responsabilité administrative et de paperasserie supplémentaire, que cela entraverait leur travail sur le terrain. Ce sont là de sérieuses préoccupations sur lesquelles il faut se pencher.

À mon avis, ce projet de loi rate son objectif. Compte tenu de ce qu'il va coûter sur le plan du travail de la police, le jeu n'en vaut pas la chandelle.

J'ai lu vos délibérations concernant ce projet de loi et j'ai été frappé par une question purement théorique mais néanmoins très pertinente que le sénateur Nolin a posée le 27 novembre 1997. Il adressait une question au sénateur Cools. Il lui a dit:

Le sénateur ne veut certainement pas dire que nous devrions faire appel d'une décision de la Cour suprême.

Bien entendu, le sénateur Nolin a raison. Cette chambre ne peut pas en appeler d'une décision de la Cour suprême du Canada. Vous ne pouvez pas annuler un arrêt rendu par la Cour suprême.

Néanmoins, et c'est là que vous avez le choix, vous devez comprendre l'importance et les conséquences de cette décision.

First, the whole of the discussion by Mr. Justice Sopinka and the majority on the unconstitutionality of the common law and the constitutional requirement for a warrant in the circumstances of which we speak is *obiter* discussion. That is, it is not a discussion which is strictly necessary for the *Feeney* decision. The ratio of *Feeney*, that which is strictly necessary, was the decision by the majority that the police officers in that case had failed the common law test of entry into the private dwelling.

Why does that matter? It matters because the only thing, strictly speaking, that is binding in the Supreme Court of Canada decision is the ratio of that decision. The *obiter* of the decision may be persuasive, and indeed coming from the majority of the Supreme Court of Canada is persuasive, but it is not binding. It is not binding on any Court of Appeal or any lower court. Strictly speaking, it is not binding.

Senator Gigantès: Please explain that.

Mr. Hawkins: The only part of a higher court decision that is binding on a lower court under a system of precedent is the ratio of the higher court decision, that is, that part of the reasoning that is strictly necessary to reach the conclusion that the court reached. The narrowest grounds of reasoning adopted by the Supreme Court of Canada majority which would support its decision in *Feeney* was that the common law rules relating to entry into a private dwelling and arrest had been violated. In other words, at that moment, the Court could have put its pen down and stopped. It went on to add what it added about the constitutionality of the warrantless entry, but that was not strictly necessary for its decision.

That matter is important in constitutional law. It is important because, as Mr. Justice Lamer said, in a decision this fall in the judge's remuneration reference, citing Mr. Justice Sopinka, there is danger in courts going beyond the scope beyond which they need to go to reach a decision in constitutional matters.

I cite from his decision paragraph 301 of the judge's remuneration reference in September, 1997. He is writing in dissent, but on this point he is citing well-established constitutional doctrine.

He states that the courts are generally reluctant to comment on matters that are not necessary to decide in order to dispose of the case at hand; and that this policy is especially apposite in constitutional cases where the implications of abstract legal conclusions are often unpredictable and can, in retrospect, turn out to be undesirable.

Mr. Justice LaForest cited as part of his authority for that proposition a statement from Mr. Justice Sopinka in an earlier case where Mr. Justice Sopinka says that the policy which dictates restraint in constitutional cases is sound; and that is based on the realization that unnecessary constitutional pronouncements may

Premièrement, tout le raisonnement du juge Sopinka et de la majorité des juges quant au caractère inconstitutionnel de la common law et l'obligation constitutionnelle d'obtenir un mandat dans les circonstances dont nous parlons est une considération accessoire. Autrement dit, ce débat n'était pas strictement nécessaire pour l'arrêt *Feeney*. Il suffisait que la majorité des juges décide que, dans cette affaire, les policiers n'avaient pas respecté le critère de la common law pour ce qui est de l'entrée dans une habitation privée.

Pourquoi est-ce important? Ça l'est parce que la seule chose vraiment exécutoire dans l'arrêt de la Cour suprême est la raison d'être de cette décision. Les autres arguments peuvent être persuasifs et ils le sont certainement étant donné qu'ils émanent de la majorité des juges de la Cour suprême du Canada, mais ils ne sont pas exécutoires. Aucune cour d'appel ou instance inférieure n'est tenue d'y souscrire. Ce n'est pas exécutoire à proprement parler.

Le sénateur Gigantès: Veuillez vous expliquer.

M. Hawkins: Le seul élément d'une décision d'une instance supérieure auquel une instance inférieure est tenue de se conformer selon la jurisprudence est la raison d'être de la décision de l'instance supérieure, autrement dit, l'élément du raisonnement qui est strictement nécessaire pour parvenir à la conclusion que le tribunal a tirée. La partie pertinente du raisonnement suivie par la majorité des juges de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Feeney* est que les règles de la common law concernant l'entrée dans une habitation privée pour procéder à une arrestation ont été enfreintes. Autrement dit, la cour aurait pu s'arrêter là et ne pas en dire plus. Elle a ajouté des commentaires quant à la constitutionnalité de l'entrée sans mandat, mais ce n'était pas strictement nécessaire pour sa décision.

Il s'agit là d'une question importante en droit constitutionnel. Elle est importante parce que, comme l'a dit le juge Latimer, dans une décision qu'il a rendue l'automne dernier en ce qui concerne le renvoi relatif à la rémunération des juges et où il citait le juge Sopinka, il y a un risque à ce que les tribunaux aillent plus loin qu'ils n'ont besoin d'aller pour en arriver à une décision d'ordre constitutionnel.

Je cite un extrait du paragraphe 301 de son jugement de septembre 1997 relativement au renvoi concernant la rémunération des juges. Il y expose une opinion dissidente, mais, sur ce point, il cite une doctrine constitutionnelle bien établie.

Il déclare que les tribunaux répugnent de manière générale à se prononcer sur des questions sur lesquelles ils n'ont pas besoin de se prononcer afin de rendre leur jugement dans une affaire quelconque; et il précise que cette règle est particulièrement à propos dans les affaires d'ordre constitutionnel où les conséquences de conclusions juridiques abstraites sont souvent imprévisibles et peuvent, avec le recul, s'avérer peu souhaitables.

M. le juge LaForest cite notamment comme référence une déclaration faite par M. le juge Sopinka dans une affaire antérieure, M. le juge Sopinka ayant conclu au bien-fondé de la règle voulant que les tribunaux fassent preuve de retenue dans les affaires constitutionnelles; cette conclusion part du principe que

prejudice future cases, the implications of which have not been foreseen.

My first point in suggesting that we must consider the import of the *Feeney* decision is to submit to you that the decision on its constitutional aspect is an *obiter* decision, not necessary in strict terms for the disposition of the case, and as such not binding on lower courts. It may be persuasive, but it is not binding.

Senator Jessiman: On the *obiter dictum*, is it followed by all the others or is it only *obiter*? The others agreed with his judgment, but they are not necessarily agreeing with the *obiter dictum*, or do we know? Did any of the others write anything?

Mr. Hawkins: No other judges wrote. Mr. Justice Sopinka wrote for four other judges to constitute the majority. Madam Justice L'Heureux-Dubé wrote in dissent for three judges and the Chief Justice wrote dissent. Madam Justice L'Heureux-Dubé did point out that the point that Mr. Justice Sopinka was making was an *obiter* point.

Senator Jessiman: Would the other three who agreed with him also be agreeing with the *obiter*, or do you know?

Mr. Hawkins: Yes, in law, because they concurred in the decision. The concurrence would be with the ratio and with the *obiter*. My point is that it is *obiter*.

Senator Cogger: This first point that the witness has developed is very important indeed. Would it be agreeable to the committee that we ask the witness questions on this point first and then let him develop the rest; or would the witness object to that?

Mr. Hawkins: I am in the hands of the committee.

The Chairman: There seems to be some interest in asking you questions on this point before we continue to your other two points.

Senator Cogger: I am very interested in what you are saying. It has been established and is generally recognized that *obiter dicta* do not bind a lower court. What I find particularly interesting in what you are saying is that, to me, it is a first. I have not heard anyone say that yet. Quite to the contrary.

Why would the Attorney General of British Columbia get all excited, where he files an affidavit before the courts, on the basis of an *obiter dictum*? Have you heard anybody take the position that you are taking?

Mr. Hawkins: I have not heard of anybody else taking this position. I have looked at the matter carefully and have considered it. I have no doubt that it is an *obiter* decision. As I listened to the witnesses this morning, the question that kept coming to mind

les déclarations d'ordre constitutionnel qui ne sont pas absolument indispensables peuvent avoir des conséquences néfastes imprévues pour des affaires futures.

À mon avis, il faut bien examiner l'importance du jugement *Feeney* et, pour vous en convaincre, je vous dirai tout d'abord que la partie de ce jugement qui traite d'affaires constitutionnelles est incidente, qu'elle n'est pas absolument essentielle au jugement et que, par conséquent, elle ne lie pas les tribunaux de moindre instance. Elle est peut-être convaincante, mais elle ne lie pas ces autres tribunaux.

Le sénateur Jessiman: Cette opinion judiciaire incidente a-t-elle été avalisée par tous les autres ou est-elle simplement incidente? Les autres ont entériné son jugement, mais ils n'ont pas nécessairement entériné la remarque incidente, ou savons-nous ce qu'il en est à ce sujet? Y a-t-il l'un ou l'autre des autres qui a rédigé quelque chose?

M. Hawkins: Aucun des autres juges n'a rédigé quoi que ce soit. M. le juge Sopinka a rédigé le jugement au nom de quatre autres juges qui constituent la majorité. Mme la juge L'Heureux-Dubé a rédigé une opinion minoritaire au nom de trois juges et le juge en chef a aussi rédigé une opinion minoritaire. Mme la juge L'Heureux-Dubé a toutefois fait remarquer que la remarque faite par M. le juge Sopinka était incidente.

Le sénateur Jessiman: Les trois autres qui ont entériné son jugement ont-ils aussi entériné la remarque incidente, ou le savez-vous?

M. Hawkins: Oui, selon le droit, ils l'ont entérinée puisqu'ils ont entériné le jugement. Ils auraient donc avalisé l'essentiel du jugement de même que la remarque incidente. La remarque n'en demeure pas moins incidente selon moi.

Le sénateur Cogger: Le premier point que nous présente là le témoin est effectivement très important. Les membres du comité seraient-ils d'accord pour que nous interrogeons d'abord le témoin sur ce point-là et que nous le laissions ensuite nous présenter ses autres points; ou le témoin s'opposerait-il à cette façon de procéder?

M. Hawkins: Je m'en remets à la décision du comité.

La présidente: Il semble qu'on veuille vous poser des questions sur ce point-là avant de passer à vos deux autres points.

Le sénateur Cogger: Je suis très intéressé par ce que vous dites. Il est établi et généralement reconnu que les remarques incidentes ne lient pas les tribunaux de moindre instance. Je trouve ce que vous dites particulièrement intéressant du fait qu'il s'agit, selon moi, d'une première. Je n'ai encore entendu personne présenter cet argument. Bien au contraire.

Pourquoi le procureur général de la Colombie-Britannique serait-il paniqué au point de déposer un affidavit devant les tribunaux à la suite d'une remarque incidente? Avez-vous entendu quelqu'un d'autre exposer la position que vous nous présentez ici?

M. Hawkins: Je n'ai entendu parler de personne qui ait exposé cette position. J'ai examiné attentivement la question et je ne doute aucunement qu'il s'agit bien d'une opinion judiciaire incidente. En écoutant les témoins qui ont comparu devant vous

was: Do we need a warrant in this situation at all? It seemed to me that the witnesses developed before you a way of designing a wonderful, flexible warrant without saying, "Is that the route we take?" Before you buy a new car, you say, "Do I need a new car?"

Senator Cogger: It is your considered view that we could just forget about Bill C-16; that the common law would continue to apply, as they did in *Feeney*. The Attorney General of British Columbia need not tell us that 2,000 people who are currently incarcerated would all of a sudden be sprung free.

Mr. Hawkins: I do not believe that 2,000 people would currently be sprung free. I do believe that this is *obiter*. I believe that this matter would go back to the Supreme Court for decision. However, it would be careless and foolish of me to say that I would take that risk.

Senator Gigantès: It would be foolish of you to take which risk?

Mr. Hawkins: To take the risk that 2,000 criminals would go through — I think the number was 10,000. It would be open for this committee to look at other laws and other amendments and to go back to the Supreme Court and ask for another extension.

The Chairman: I should point out to you, professor, that before we go too far down this road it is not really open to this committee to do so. This committee can only consider things which are sent to it from the Senate.

Mr. Hawkins: I understand.

Senator Cogger: With all due respect, senator, this committee could report back to the Senate as our conclusion that the bill is entirely unnecessary.

The Chairman: Yes, but that is not what the professor was suggesting. He is suggesting that we go beyond and start looking at other things. This committee is not empowered to do so. We are a creature of the Senate and can only look at things that are referred to us by the Senate.

Mr. Hawkins: Madam Chairman, I understand your rules. I have submitted to you that you should go back to the Senate chamber and say that the bill is unnecessary. I know that when you do that, some people will say that chaos will result. There are a number of ways to prevent chaos. In other words, I do not want the "parade of the horrors" to spook you; I do not want you to be left with the impression that you have no choice. I do not mean to dictate your future conduct.

Senator Gigantès: You made four points about the common law concerning warrants, privacy, entry, and so on. Will those common law points remain if we do not pass this bill? Will the police be able to get warrants for the purpose of law and order?

ce matin, je ne pouvais m'empêcher de me demander: avons-vous vraiment besoin de mandat d'arrestation en pareil cas? Il m'a semblé que les témoins vous ont décrit la marche à suivre pour élaborer un mandat d'arrestation souple qui serait un outil formidable sans se demander: «Est-ce bien là la voie à suivre?» Avant de prendre la décision d'acheter une nouvelle voiture, on se demande: «Ai-je besoin d'une nouvelle voiture?»

Le sénateur Cogger: Réflexion faite, vous estimez que nous n'avons tout simplement pas besoin du projet de loi C-16, que les principes de la common law continueraient à s'appliquer, tout comme dans l'affaire *Feeney*. Le procureur général de la Colombie-Britannique n'a pas raison de nous dire que les 2 000 personnes actuellement détenues seraient libérées du jour au lendemain.

M. Hawkins: Je ne crois pas que les 2 000 personnes actuellement détenues seraient automatiquement libérées. Je crois que nous sommes ici en présence d'une opinion incidente. J'estime que la question serait renvoyée de nouveau à la Cour suprême. Il serait toutefois imprudent et plutôt bête de dire que je courrais ce risque.

Le sénateur Gigantès: Il serait bête que vous courriez quel risque?

M. Hawkins: Le risque que 2 000 criminels soient libérés — je crois que le chiffre était plutôt 10 000. Il serait loisible au comité d'examiner la possibilité d'adopter d'autres lois ou d'autres modifications et de retourner devant la Cour suprême pour demander un nouveau délai.

La présidente: Je me dois de vous signaler, monsieur, avant que nous ne nous avançons trop avant dans cette voie, qu'il n'est pas vraiment loisible à notre comité de faire cela. Le comité ne peut se pencher que sur ce qui lui est renvoyé par le Sénat.

M. Hawkins: Oui, je comprends.

Le sénateur Cogger: Avec tout le respect que je vous dois, madame le sénateur, le comité pourrait faire rapport au Sénat du fait que nous considérons que le projet de loi n'est pas du tout nécessaire.

La présidente: D'accord, mais ce n'est pas là ce que semblait dire le témoin. Il laissait entendre qu'il nous faudrait aller plus loin et commencer à examiner d'autres possibilités. Le comité n'est pas habilité à ce faire. Nous sommes une créature du Sénat et nous ne pouvons examiner que les questions qui nous sont renvoyées par le Sénat.

M. Hawkins: Madame la présidente, je comprends vos règles. J'ai dit que vous devriez retourner au Sénat et déclarer que le projet de loi n'est pas nécessaire. Je sais que, si vous faites ça, certains diront que ce sera le chaos. Il y a plusieurs façons d'empêcher le chaos. Autrement dit, je ne voudrais pas que le spectre des horreurs possibles vous apeure; je ne voudrais pas que vous ayez l'impression que vous n'avez pas d'autre choix. Je ne prétends pas toutefois pas vous dicter votre conduite future.

Le sénateur Gigantès: Vous avez soulevé quatre principes de la common law concernant les mandats d'arrestation, l'inviolabilité de la maison d'habitation, le droit d'y pénétrer, et j'en passe. Ces principes de la common law seront-ils toujours

Mr. Hawkins: Yes, those points do remain. They have been challenged constitutionally. The Supreme Court of Canada in *obiter*, but not as a matter of *ratio dicta*, has said that the points are unconstitutional. That makes them fragile, but they do remain. It would still be open for a lower court judge to follow those common law points writing in his or her reasons for decision that the impact of the Supreme Court of Canada decision on the constitutionality of those points is limited by the fact that they are *obiter*. So the answer to your question is "yes".

Senator Gigantès: Are we running the risk of a judge saying: "Sorry, I do not make this distinction. I have the impression that what the Supreme Court decision says is that this cannot operate. We can no longer operate on those four points of the common law that you mentioned."

Mr. Hawkins: I would put the risk slightly differently. A lower court judge may say, "Even though I am not bound by the Supreme Court of Canada on the constitutionality point, I find its conclusions persuasive." There is a difference between being bound and being persuaded. I am elaborating why the Supreme Court of Canada decision might not be all that persuasive. In fact, it is as weak a Supreme Court of Canada decision as you can get on the constitutionality issue. My first reason is that it is only *obiter*, it is not *ratio*.

Senator Gigantès: Let us say that we have a case identical to the *Feeney* case, that the police do what they did. The defence lawyer says that what the police did was test it before the Supreme Court and found it unconstitutional. You are saying to me that the judge can say it was an *obiter dictum*?

Mr. Hawkins: Yes, exactly.

Senator Gigantès: It was not the reasoning, the *ratio*.

Mr. Hawkins: The essential minimum reasoning, yes, exactly.

Senator Gigantès: Do you know many judges who are that gutsy?

Mr. Hawkins: This comes to my second point. Thirteen judges looked at the *Feeney* case and only five adopted the constitutionality point. So there are at least eight judges out there who have serious reservations about the necessity for a warrant in the Constitution.

Senator Nolin: You referred to the four elements that the common law requires before *Feeney*. Justice Sopinka, in his decision, referred to the *Hunter* case of 1984, a decision that was clear in forcing a warrant to deal with Section 8, defining the unreasonableness of a search and seizure. He extended that

applicables si nous n'adoptons pas ce projet de loi? La police serait-elle toujours en mesure d'obtenir des mandats d'arrestation pour faire respecter la loi et assurer l'ordre?

M. Hawkins: Oui, ces principes continuent de s'appliquer. Ils sont contestés au titre de la Constitution. La Cour suprême du Canada, dans une opinion incidente, mais pas dans l'essentiel de son jugement, a déclaré que ces principes vont à l'encontre de la Constitution. Cela les rend fragiles, mais ils continuent de s'appliquer. Il serait toujours loisible aux juges d'instance inférieure d'appliquer ces principes de la common law et de motiver leurs jugements en disant que les conséquences du jugement de la Cour suprême du Canada sur la constitutionnalité de ces principes se trouvent limitées par le fait qu'il s'agit d'une opinion incidente. Je répondrai donc «oui» à votre question.

Le sénateur Gigantès: Courons-nous le risque qu'un juge puisse dire: «Désolé, mais je ne fais pas cette distinction. J'ai l'impression que, d'après le jugement de la Cour suprême, ces principes sont inopérants. Nous ne pouvons plus appliquer ces quatre principes de la common law dont vous parlez.»

M. Hawkins: Je présenterais le risque sous un jour un peu différent. Un juge d'instance inférieure pourrait dire: «Même si je ne suis pas lié par la décision de la Cour suprême du Canada sur l'aspect constitutionnel, je trouve ses conclusions convaincantes.» Il y a une différence entre se sentir lié par quelque chose et être persuadé. Je vous explique pourquoi le jugement de la Cour suprême du Canada ne serait peut-être pas aussi convaincant qu'il puisse paraître. En fait, il s'agit d'un jugement on ne peut plus faible sur la question de la constitutionnalité. Je dis cela d'abord parce qu'il s'agit, non pas d'une partie essentielle du jugement, mais d'une opinion incidente.

Le sénateur Gigantès: Mettons que nous ayons une affaire identique à l'affaire *Feeney*, mettons que la police ait fait exactement ce qu'elle avait fait dans le cas précédent. L'avocat de la défense dit que ce qu'a fait la police a fait l'objet d'un test devant la Cour suprême et a été jugé contraire à la Constitution. Vous me dites que le juge pourrait invoquer le fait qu'il s'agissait d'une opinion incidente?

M. Hawkins: Oui, tout à fait.

Le sénateur Gigantès: Il ne s'agissait pas du raisonnement essentiel.

M. Hawkins: Du strict raisonnement essentiel, oui, exactement.

Le sénateur Gigantès: Connaissez-vous bien des juges qui sont aussi courageux?

M. Hawkins: Cela m'amène à mon deuxième point. Treize juges se sont penchés sur l'affaire *Feeney* et cinq seulement d'entre eux ont entériné l'opinion concernant le caractère constitutionnel. Il y a donc au moins huit juges qui ont de sérieuses réserves au sujet de la nécessité de prévoir dans la Constitution quelque chose au sujet des mandats d'arrestation.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé des quatre éléments de la common law applicables avant *Feeney*. Le juge Sopinka a évoqué dans son jugement l'affaire *Hunter* de 1984, dans laquelle on avait clairement statué sur la nécessité d'obtenir un mandat d'arrestation en application de l'article 8, qui traite de fouilles, de

decision to the *Feeney* case. If it was good for search and seizure, it must be good for arrest. I am summarizing his opinion. However, that is the gist of what he was saying.

If you take into consideration the *Hunter* decision, because he is adding that fifth condition, which is the special type of warrant, what is your opinion? Do you still maintain that only the four conditions of the *Landry* case and all others are sufficient, or should we also take into consideration the *Hunter* test?

Mr. Hawkins: I think we shall take into consideration the *Hunter* decision. I am glad for your question, because it brings me to a critical point. In this case, Madam Justice L'Heureux-Dubé told us that these points were not argued before the court in any detail. I shall paraphrase paragraph 142. It says: "The reasonableness of the common law was a relatively minor issue at trial and on appeal, and I am weary of addressing such an important question in the absence of argument with regards to the potential impact a change in this area would have upon the police, as well as some context regarding the frequency in which these types of arrests occur."

My submission would be that the *Feeney* case, which is a case of arrest, and the *Hunter* case, which is a case of a search of a newspaper office for evidence, are entirely different and can be distinguished. Had the Supreme Court of Canada had the benefit of full argument, not only in the course of arguments by counsel present but, as we heard this morning, from the attorneys general of the provinces, I think those attorneys general and those counsel would have said that the *Feeney* case — where someone was cruelly bludgeoned to death — is very different from the *Hunter* case where the combines and investigation branch wanted to go in and search the offices of *The Edmonton Journal*.

The difference is that in the *Hunter* case the law set out no limits on the discretion of the director of the combines and investigation branch to conduct a search. The Supreme Court of Canada said that that does not meet the requirements of section 8. It seems to me a long jump to then say, in *Feeney*, where we are dealing with a common law, where there are four strict limits set in a common law that has been sensitive to the privacy issue, that the same reasoning applies. I think it is a matter of great regret that the Supreme Court of Canada did not hear argument on just the point you raised. I personally believe that they would have decided the case another way. They are calling this a five-to-four decision. The lack of argument before the Supreme Court, apart from the *obiter*, is why this decision of the Supreme Court of Canada is not that persuasive. These points would be made in lower courts.

perquisitions et de saisies abusives. Il a étendu à l'affaire *Feeney* le jugement rendu dans cette affaire. Si le jugement est valable pour les fouilles, les perquisitions et les saisies, il doit l'être aussi pour les arrestations. Je résume son opinion, mais c'est bien ce qu'il disait essentiellement.

Si vous tenez compte du jugement *Hunter*, car c'est ce qu'il ajoute comme cinquième condition, à savoir un certain type de mandat d'arrestation, quelle est alors votre opinion? Soutenez-vous toujours que les quatre conditions de l'affaire *Landry* et de toutes les autres suffisent à elles seules, ou faudrait-il aussi tenir compte du critère *Hunter*?

M. Hawkins: Je crois qu'il faut tenir compte du jugement *Hunter*. Je suis heureux que vous ayez posé la question, car cela m'amène à un point crucial. Dans ce cas-ci, Mme la juge L'Heureux-Dubé nous a dit que ces arguments n'ont pas été présentés à la Cour de façon détaillée. Je paraphrase le paragraphe 142, qui dit: «Le caractère raisonnable de la common law était une question relativement mineure au tribunal de première instance et au tribunal d'appel, et je suis lasse de devoir me pencher sur une question aussi importante en l'absence d'argument concernant les conséquences possibles d'une modification à cet égard pour les activités policières, et en l'absence aussi de renseignements concernant la fréquence avec laquelle ces types d'arrestation se produisent.»

À mon avis, l'affaire *Feeney*, où il est question d'arrestation, et l'affaire *Hunter*, où il est question d'une perquisition effectuée dans les bureaux d'un journal pour obtenir des preuves, sont entièrement différentes et peuvent faire l'objet d'une distinction. Si la Cour suprême du Canada avait pu bénéficier d'une argumentation complète, si elle avait entendu, non pas seulement les arguments présentés par les avocats présents, mais, comme nous l'avons entendu ce matin, ceux des procureurs généraux des provinces, lesquels procureurs généraux et avocats auraient dit que l'affaire *Feeney* — où quelqu'un a été cruellement matraqué à mort — est très différente de l'affaire *Hunter*, où le service des enquêtes sur les coalitions voulait entrer dans les bureaux de l'*Edmonton Journal* pour y perquisitionner.

La différence tient au fait que, dans l'affaire *Hunter*, la loi ne prévoit aucune limite au pouvoir discrétionnaire du directeur du service des enquêtes sur les coalitions d'effectuer des perquisitions. La Cour suprême du Canada a statué que cet état de fait ne satisfait pas aux critères de l'article 8. Il me semble qu'on va très loin en disant en conséquence que, dans l'affaire *Feeney*, où il est question de la common law et qui prévoit quatre conditions très strictes pour protéger la vie privée, le même raisonnement peut s'appliquer. Il me semble qu'il est très regrettable que la Cour suprême du Canada n'ait pas entendu d'argument sur le point que vous soulevez justement. J'estime pour ma part qu'elle aurait alors rendu une autre décision que celle qu'elle a rendue. On dit que la décision a été rendue à cinq contre quatre. L'absence d'argument présenté devant la Cour suprême, mis à part l'opinion incidente, explique pourquoi le jugement de la Cour suprême du Canada dans cette affaire n'est pas tellement convaincant. Ces points seraient soulevés devant les tribunaux d'instance inférieure.

Senator Nolin: If you read the preamble of Bill C-16, specifically the part that refers to a "clear legislative framework", do you agree with that?

Mr. Hawkins: No, I do not agree with that. What the preamble of Bill C-16 is saying is that we need a clear legislative framework in the context of issuing arrest warrants when entering dwellings. What I am submitting to honourable senators is that you do not need the warrants, so you do not need the clear legislative framework. Moreover, the common law and the four rules of the common law were a respected balance between the need of police enforcement and the need to respect the privacy of individuals. It is a viable and workable balance. I do not think that any further legislative framework is required beyond that.

Senator Gigantès: Those four points of the common law deal sufficiently with the business of entering a dwelling?

Mr. Hawkins: Absolutely. I am a very strong supporter of the Charter of Rights. I appreciate your work with that very much.

However, it is not the case that we had no rights and that we were unfree prior to 1982. What section 8 did, when it incorporated the notion of unreasonable search and seizure, was not to cast the suggestion that the four common law points were inadequate, but to in fact constitutionalize a workable balance that had been in place for many years in one form or another. I do not think that the four common law points are deficient because they were common law points and because the Charter came afterwards.

Senator Cogger: You seem to be the only one taking this position. You have not heard or read anybody else saying that this was merely an *obiter*. When the Government of Canada went to the Supreme Court to seek an extension, do you not think that the Supreme Court would have said to them, "You do not need an extension; this is merely an *obiter*. Go about your business"? Would that not have been the logical answer if the Supreme Court considered its own decision?

Mr. Hawkins: That is a hard question for me to answer. I was not there and I did not follow the shape of the argument.

What I do know about that proceeding is that the Supreme Court of Canada sent a very strong signal that it wanted a system of warrants in place for the purposes of making arrests in dwelling-houses. The government said, "Give us an extension while we arrange for that," and the Supreme Court of Canada said "yes". I am not sure that the question of *obiter* would have arisen at all. To put the matter another way, senator, I am not sure in whose interest it would have been to raise that point before the court at that time. I am not sure that it would have been in the interest of the court itself to raise that issue at that time.

Senator Cogger: If the four common law principles are there in good standing, and remain, et cetera, and are the ratio decision

Le sénateur Nolin: Si vous lisez le préambule du projet de loi C-16, et plus précisément la partie où il est question d'un «cadre législatif clair», acceptez-vous ce qu'on y dit?

M. Hawkins: Non, je n'accepte pas ce qu'on y dit. Le préambule du projet de loi C-16 dit qu'il faut un cadre législatif clair dans le contexte des mandats d'arrestation permettant l'entrée dans une maison d'habitation. Je soutiens, honorables sénateurs, que ces mandats n'étant pas nécessaires, le cadre législatif clair ne l'est pas non plus. En outre, la common law et les quatre règles de la common law assurent un bon équilibre entre les activités policières nécessaires pour appliquer la loi et le respect de la vie privée. Il s'agit d'un équilibre viable et utile. Je ne crois pas qu'il faille d'autre cadre législatif.

Le sénateur Gigantès: Ces quatre points de la common law suffisent à définir les circonstances dans lesquelles on peut pénétrer dans une maison d'habitation?

M. Hawkins: Tout à fait. Je suis un ardent défenseur de la Charte des droits. J'apprécie beaucoup votre travail à cet égard.

Il n'est toutefois pas exact de dire que nous n'avions aucun droit et que nous n'étions pas libres avant 1982. L'article 8, en consacrant la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, ne donnait pas à entendre que les quatre points de la common law étaient insuffisants, mais incorporaient dans la Constitution un équilibre utile qui était en place depuis déjà bien des années sous une forme ou une autre. Je ne crois pas que les quatre points de la common law soient déficients parce qu'ils se trouvaient dans la common law et que la Charte est venue ensuite.

Le sénateur Cogger: Vous semblez être le seul à adopter cette position. Vous n'avez entendu personne ni l'opinion de personne qui dit qu'il s'agit là d'une simple opinion incidente. Quand le gouvernement canadien est allé devant la Cour suprême pour demander un délai, ne pensez-vous pas que la Cour suprême lui aurait dit: «Vous n'avez pas besoin d'un délai; cette opinion est simplement une opinion incidente. Vous n'avez pas à vous en occuper»? N'est-ce pas là la réponse que la Cour suprême aurait logiquement donnée au sujet de son jugement?

M. Hawkins: Il est difficile pour moi de répondre à cette question. Je n'étais pas là et je n'ai pas suivi l'argumentation.

D'après ce que je sais de l'affaire, la Cour suprême du Canada a envoyé un message bien gentil pour faire savoir qu'elle voulait qu'un système de mandat d'arrestation soit établi pour les arrestations faites dans les maisons d'habitation. Le gouvernement a dit: «Accordez-nous un délai le temps que nous prenions les mesures nécessaires», et la Cour suprême du Canada a répondu par l'affirmative. Je ne suis pas sûr que la question de l'opinion incidente aurait été soulevée. Si vous me permettez de vous présenter la chose sous un autre angle, sénateur, je ne sais pas s'il aurait été dans l'intérêt de qui que ce soit que la question ait été soulevée devant la Cour à ce moment-là. Je ne suis pas sûr qu'il aurait été dans l'intérêt de la Cour elle-même que la question soit soulevée à ce moment-là.

Le sénateur Cogger: Si les quatre principes de la common law sont toujours là, toujours applicables, et qu'ils constituent le

of the Supreme Court and the rest is *obiter*, why for that matter even suspend the judgment of the Supreme Court?

Mr. Hawkins: I did not ask that it be suspended.

Senator Cogger: Only because the attorneys general panicked?

Mr. Hawkins: I do not want to put it that way because it sounds a bit pejorative. I think the attorneys general may have thought that they could argue this as *obiter*, but did not have to go that route if they got a suspension, so why not be completely safe.

Indeed, one of the things that I am suggesting to your committee is that there are some other routes that can be followed even if the Attorney General of B.C. followed a different route in seeking a suspension. I am being cautious because I do not want to trespass outside of the Chairman's jurisdiction.

One of the other routes is that if this committee, the Senate and Parliament thought that there was further work to be done, it is still open, while that work is to be done, to seek again a suspension. I have no doubt that the court would respect that. Indeed, the court, conscious of its obligation with respect to rule of law, as shown in the Manitoba language reference, would grant that kind of suspension. It is not the case that you sat on your hands at all.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I am not a lawyer; I am here to try to make a decision concerning this bill. This morning we heard representatives of police forces who are almost urging us to adopt this bill. I am also very sensitive to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. You say that we don't need a legislative framework, this legislation; it is almost redundant. If we were to follow your recommendation, we would not adopt it because you say that not adopting it would not change anything. As to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, what would be changed if we were to adopt it? Is there something that is not consistent with the Canadian Charter?

Mr. Hawkins: No, I would suggest that you adopt as legislation the rules of common law. I would suggest that you ask the courts for an extension to enable you to do so. The government would be well advised to ask the Supreme Court of Canada for a reference. The issue is whether the legislation the House has adopted is constitutional in accordance with section 8 of the Charter. This is a way of really testing the constitutionality of common law, which is an honourable compromise. It's a way of testing it without endangering the justice system. The Senate must be very careful not to adopt Bill C-16 as it stands since, as I have submitted to you, it presents problems.

Senator Losier-Cool: I see, as the Chairman has reiterated on a number of occasions, Bill C-16 is not intended to test the common law. I come back to the people on the ground, actually involved,

fondement essentiel du jugement de la Cour suprême alors que le reste n'est qu'*incident*, pourquoi alors se préoccuper de suspendre le jugement de la Cour suprême?

M. Hawkins: Je n'ai pas demandé à ce qu'il soit suspendu.

Le sénateur Cogger: Uniquement parce que les procureurs généraux ont paniqué?

M. Hawkins: Ce n'est pas le terme que j'emploierais puisqu'il semble un peu péjoratif. Je crois que les procureurs généraux ont peut-être pensé qu'ils pouvaient invoquer le caractère incident de l'opinion, mais qu'ils ne seraient pas obligés de le faire s'ils obtenaient une suspension, de sorte qu'ils ont préféré se mettre complètement à l'abri.

C'est justement là le sens de mon propos; je veux notamment faire comprendre au comité qu'il y a d'autres moyens qui peuvent être pris, même si le procureur général de la Colombie-Britannique a choisi celui qui l'a amené à demander une suspension. Je m'exprime prudemment car je ne veux pas dépasser le champ de compétence de la présidente.

Une des autres solutions, si le Sénat et le Parlement estimaient une étude complémentaire nécessaire, serait de demander une nouvelle suspension. Je suis certain que la Cour comprendrait fort bien. En fait, la Cour, consciente de la primauté du droit, comme elle l'a montré dans le dossier des droits linguistiques au Manitoba, accorderait ce genre de suspension. Elle ne vous suspecterait pas de manœuvres dilatoires.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Je ne suis pas une avocate; je suis ici pour essayer de prendre une décision au sujet de ce projet de loi. Ce matin, nous avons entendu les forces policières qui nous exhortent presque, à adopter ce projet de loi. Je suis aussi une personne très sensible à la Charte canadienne des droits et libertés. Vous nous dites que nous n'avons pas besoin de ce cadre législatif, de cette loi; c'est presque superflu. Si on suivait votre recommandation, on l'adopte parce que vous dites que si on ne l'adopte pas, cela ne change rien. Qu'est-ce que cela change si on l'adopte vis-à-vis la Charte canadienne des droits et libertés? Quelque chose n'est-il pas compatible avec la Charte canadienne?

M. Hawkins: Non, je vais suggérer que vous adoptiez comme législation les règles du droit commun. Je vais suggérer pour le faire que vous demandiez au tribunal une extension pendant que vous pouvez le faire. Il serait prudent que le gouvernement demande une référence à la Cour suprême du Canada. Il s'agit de savoir si la législation que le parlement vient d'adopter est constitutionnelle selon l'article 8 de la Charte. C'est une façon de tester vraiment la constitutionnalité du droit commun qui est un compromis honorable. C'est une façon de le tester sans mettre en péril le système de justice. Le Sénat se doit d'être très prudent pour ne pas adopter le projet de loi C-16 tel quel qui, comme je l'ai soumis, présente des problèmes.

Le sénateur Losier-Cool: D'accord, madame la présidente l'a répété à plusieurs reprises, le projet de loi C-16 n'a pas pour but de tester le common law. Je reviens encore aux personnes qui sont

such as the representative of the police this morning who told us that they need this bill.

Mr. Hawkins: With all due respect, they said more than that. They said: we do not like the decision in *Feeney* at all. We do not like for one moment that that Bill C-16 is needed. We support it simply because we have no other choice. They were very clear about that. You have a choice. If I had five minutes to explain to the police that there is a choice, they would say to me, fine, go ahead.

Senator Losier-Cool: I see.

[English]

The Chairman: This committee has only three options before it. We can report the bill without amendment; we can report it with amendments; or we can recommend the Senate not proceed, and give our reasons.

Mr. Hawkins: It is the third option that I submit to you is the proper option. I submit that because I believe that there are alternatives that will not result in chaos in the system.

Senator Gigantès: In answer to Senator Losier-Cool, you said that we should adopt those common law points by legislation. This puzzles me because the common law has not been abolished. It exists. Why should we adopt it by legislation when it exists and lives?

Mr. Hawkins: Two reasons: the first is prudence; the second is more interesting. Where government legislation exists, section 1 of the Charter of Rights gives the government an argument to say to the Court, "Do not strike down this law even though it violates a provision of the Charter. It is demonstrably justifiable in a free and democratic society."

At that moment, the government can argue the balance between the needs of a democratic society and those of the protection of the individual.

One of the tragedies of this case, and because we are dealing with the common law, is that the government never had an opportunity to argue that in fact the proper balance had been struck. There was no point at which the government could argue in defence of the common law, section 1.

I believe that if you legislated the common law, thus turning it into statute law, the government would be successful — on a reference in defending that statute which abolished the common law — because I do not believe it violates section 8 of the Charter, and that comes to the point I made earlier.

If I am wrong on that, the government could save the legislation by arguing that it was demonstrably justifiable in a free and democratic society under section 1 of the Charter.

[Translation]

Senator Nolin: My colleague, Senator Losier-Cool, asked you a question. I am not sure I understood your answer.

Mr. Hawkins: Perhaps I didn't explain it very well. I am sorry.

sur le tas, qui sont en service, et je fais allusion à la force policière de ce matin, qui nous ont dit: nous avons besoin de ce projet de loi.

M. Hawkins: Avec le plus grand respect possible, ils ont dit davantage. Ils ont dit: nous n'aimons pas du tout la décision *Feeney*. Nous n'aimons pas du tout la nécessité du projet de loi C-16. On l'appuie simplement parce que nous n'avons aucun choix. Ils étaient bien clairs là-dessus. Vous avez le choix. Si j'avais cinq minutes avec la force policière et si je pouvais leur expliquer qu'il y a un choix, ils me diraient: bon, allez-y.

Le sénateur Losier-Cool: D'accord.

[Traduction]

La présidente: Notre comité ne dispose que de trois options. Nous pouvons renvoyer ce projet de loi sans amendement; nous pouvons le renvoyer avec amendements ou nous pouvons recommander au Sénat de ne pas l'adopter en donnant nos raisons.

M. Hawkins: À mon humble avis, c'est la troisième option qui est la bonne, parce que je crois qu'il y a d'autres moyens ne risquant pas de bouleverser tout le système.

Le sénateur Gigantès: En réponse au sénateur Losier-Cool, vous avez dit que nous devrions légiférer ces points de la common law. Cela m'intrigue car la common law n'est pas abolie. Elle continue d'exister. Pourquoi devrions-nous légiférer alors que nous avons cette common law qui continue d'exister?

M. Hawkins: Deux raisons: la première est la prudence; la deuxième est plus intéressante. Lorsqu'une loi gouvernementale existe, l'article 1 de la Charte des droits confère au gouvernement le pouvoir de dire à la cour: «Ne cassez pas cette loi même si elle porte atteinte à une des dispositions de la Charte. Elle se justifie pleinement dans une société libre et démocratique».

Le gouvernement peut opposer les besoins de la collectivité à ceux de la protection des droits individuels dans une société démocratique.

La tragédie dans l'affaire qui nous concerne, puisqu'il s'agit de common law, est que le gouvernement n'a jamais l'occasion d'opposer les droits collectifs aux droits individuels. Le gouvernement n'a jamais invoqué l'article 1 en faveur de la common law.

Je crois que si la common law était légiférée, transformée en texte de loi, le gouvernement n'aurait aucun mal à justifier la codification de ce point de la common law car je ne crois pas qu'il porte atteinte à l'article 8 de la Charte, ce qui me ramène à mon argument de tout à l'heure.

Dans le cas contraire, le gouvernement pourrait sauvegarder sa mesure législative en démontrant qu'elle est tout à fait justifiable dans une société libre et démocratique, conformément à l'article 1 de la Charte.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ma collègue Losier-Cool vous a posé une question. Je n'ai peut-être pas saisi votre réponse.

M. Hawkins: Je me suis peut-être mal exprimé. Excusez-moi.

[English]

Senator Nolin: I will try to rephrase that question in English. If we pass Bill C-16, what fundamental right are we breaching? Are we breaching any fundamental rights?

Mr. Hawkins: No, absolutely not. However, you are encumbering the exercise of police duties and public enforcement. You are upsetting an old and workable balance between the privacy rights of the individual and societal interest in police protection and replacing that with a system about which I have grave doubts about its efficacy.

Sitting here this morning and early this afternoon has done nothing to dispel those doubts for me; indeed, they are heightened. If you adopt Bill C-16 and introduce this system of warrants, lawyers will rejoice. There will be a tax on these warrants one after another and we will argue about exigent circumstances and imminent harm, and on it will go.

I do not believe that you will violate the Constitution by requiring a warrant. On the other hand, I do not think it is necessary, for constitutional reasons, to adopt such a warrant.

The Chairman: Professor, would you now carry on with the rest of your presentation, or have we covered it?

Mr. Hawkins: I think you have covered it. I am open to any other questions where I can be of help. If not, I can sum up in one sentence. You have been very generous with your time. My simple message is that there are choices here to be exercised. Bill C-16 does not adequately respond to the full range of options which you would have. I would urge you not to feel rushed but to take the time you need to consider other more viable choices. In particular, I would recommend that you look seriously at the strength of the common law as set out in the four points made in *Feeney* and which I presented to you earlier. Thank you very much for the kindness you have shown me today.

The Chairman: This has been a very instructive session.

Our next witness, honourable senators, is Ms Gwendolyn Landolt, National Vice-President of REAL Women of Canada.

Please proceed.

Ms Gwendolyn Landolt, National Vice-President, REAL Women of Canada: We are very grateful to have this opportunity to appear before you. We come before you as a women's organization, as members of families and of our communities across Canada. We are a national organization. Unfortunately, we may also be the victims of crime, so we took a deep interest in this legislation because we felt it could affect us and our families for many years to come.

We are puzzled as to why in fact this legislation was created. Mr. Justice Sopinka said that if there is no provision for a warrant to enter a dwelling-house then the law must in fact be enacted.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Je vais essayer de vous reposer ma question en anglais. Si nous adoptons le projet de loi C-16, à quel droit fondamental portons-nous atteinte? Portons-nous atteinte à des droits fondamentaux?

M. Hawkins: Pas du tout. En revanche, vous compliquez le travail de la police et de la justice. Vous remplacez un vieux système qui faisait la part des choses entre la protection des droits individuels et la protection des droits de la société par un nouveau dont l'efficacité me semble plus que douteuse.

Les audiences de ce matin et de cet après-midi n'ont en rien dissipé ces doutes, elles les ont même renforcés. Si vous adoptez le projet de loi C-16 et que vous introduisez ce système de mandats, ce sera pain béni pour les avocats. Il y aura contestation sur contestation et les arguments à propos du caractère d'urgence et de l'imminence du danger fuseront de toutes parts.

Je ne pense pas que vous porterez atteinte à la Constitution en exigeant ces mandats. En revanche, je ne pense pas, pour des raisons constitutionnelles, nécessaire d'adopter une telle loi.

La présidente: Professeur, voudriez-vous maintenant passer au reste de votre exposé, ou avons-nous déjà parlé de ce que vous alliez dire?

M. Hawkins: Je crois que vous l'avez déjà fait. Je suis prêt à répondre à toute autre question qui pourrait vous sembler utile. Sinon, je pourrais résumer le reste en une phrase. Vous avez été très généreux avec moi. Mon message est simple. Il y a des choix à faire. Le projet de loi C-16 n'est pas la solution idéale. Il n'y a pas péril en la demeure et je vous recommanderais de prendre votre temps et d'examiner d'autres solutions plus valables. En particulier, je vous recommanderais de prendre sérieusement en compte la solidité de la common law, telle qu'elle est démontrée dans les quatre points de l'affaire *Feeney* que je vous ai exposés tout à l'heure. Je vous remercie infiniment de votre patience et de votre amabilité.

La présidente: La séance a été très instructive.

Notre témoin suivant, honorables sénateurs, est Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale de REAL Women of Canada.

Je vous en prie.

Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada: Nous sommes très heureuses de pouvoir comparaître devant vous. Nous comparaissons devant vous à titre d'organisme de femmes, de membres de familles et de communautés de tout le Canada. Notre organisme est national. Malheureusement, nous pouvons aussi être les victimes de crimes et nous avons donc examiné avec grand intérêt cette loi que nous avons estimé qu'elle était susceptible d'avoir des conséquences à long terme pour nous-mêmes et nos familles.

Nous avons énormément de mal à comprendre la justification de cette loi. Selon le juge Sopinka, s'il n'y a pas de disposition prévoyant un mandat d'entrée dans une maison d'habitation, il

Section 514 of the Criminal Code says that a warrant may be executed by arresting the accused "wherever he is found".

Why is Bill C-16 necessary when there is already a provision in the Criminal Code to cover entering a dwelling-house? "Wherever" would cover in a dwelling-house, as well as any other place. It struck us that, perhaps because of time constraints, the terms and provisions of the Criminal Code were not carefully thought out, which has led to this confusion. In rushing, there seems to have been some carelessness in not realizing that section 514 of the Criminal Code would cover this particular situation.

The other concern we have is that of police action. We are concerned as citizens, and as women and possible future victims, about the effect of this legislation on the police force. We have had the benefit of briefly scanning the statement of the Canadian Association of Chiefs of Police, whose representative spoke this morning, and we found it very interesting. It is of great interest to us that the police themselves say that this will hamper the work of the police. What happens, as many of us who come from small areas realize, is that there may be only one or two police officers in some of the more remote areas and the police will make a decision with great apprehension of their danger. The words "exigent circumstances" were not defined. Two circumstances are listed in the bill. We understand that when the minister appeared before the House of Commons committee she said that they did not want to elaborate on all the exigent circumstances because it may cut something off that would not fall within the provisions.

What concerns us is that, since "exigent circumstances" is not defined, the Supreme Court of Canada, in the comfort and calm of a court setting, will be second-guessing the decisions our police will be taking under emergency situations and under great apprehension. It strikes us that this leaves the police extraordinarily vulnerable because they will never know from day to day whether or not what they are doing in fact falls within the provisions of C-16. They themselves will be affected and, as I say, we are grateful that the police themselves have expressed the same concern.

The second problem is that when the court, in *Feeney*, found that there was a violation of the Charter they simply said that evidence was inadmissible. Technically, that is fine; as a lawyer, I understand that. But as a woman and as a mother, it is not acceptable to me. The facts of the *Feeney* case were clear: He had the victim's blood on him, he had the cash, he had the shoes; they had evidence. It is troubling to us that the court can throw out that evidence. It appears to us, at the very least, that this bill must be amended — if the bill is in fact passed, which we have doubts about — to state that such evidence would not be regarded as inadmissible.

It is common sense that that evidence should not be inadmissible. The scope and jurisdiction of the court is too wide in that regard. It has too much jurisdiction to second-guess and to

faut modifier la loi en conséquence. Selon l'article 514 du Code criminel, un mandat peut être exécuté en arrêtant l'accusé «où qu'il se trouve».

Quelle est la nécessité du projet de loi C-16 alors qu'une disposition dans le Code criminel couvre déjà l'entrée dans une maison d'habitation? «Où qu'il se trouve» couvre tout aussi bien une maison d'habitation que tout autre endroit. Nous avons eu l'impression qu'à cause, peut-être, de contraintes de temps, les termes et les dispositions du Code criminel n'avaient pas été suffisamment examinés, et c'est ce qui expliquerait cette décision incompréhensible. Il semblerait que la précipitation ait empêché certains de s'apercevoir que l'article 514 du Code criminel couvrirait déjà ce genre de situation.

Notre autre inquiétude concerne la liberté d'action de la police. En tant que citoyennes, en tant que femmes et en tant que victimes potentielles, nous craignons les conséquences de cette disposition pour la police. Nous avons brièvement consulté la déclaration de l'Association canadienne des chefs de police dont le représentant a pris la parole ce matin, et nous l'avons trouvée très intéressante. Nous constatons avec grand intérêt que les policiers eux-mêmes disent que cette disposition les gênera dans leur travail. Comme beaucoup de ceux qui, parmi nous, vivent dans de petites régions le savent, très souvent, dans certaines des régions les plus éloignées, il n'y a qu'un ou deux agents de police qui ont la responsabilité d'évaluer le danger. Il n'y a pas de définition de situation d'urgence. Le projet de loi ne donne que deux exemples. Nous croyons savoir que lorsque la ministre a comparu devant le comité de la Chambre des communes, elle a dit qu'il était préférable qu'il n'y ait pas du tout de liste de ces situations pour être certain de ne pas en oublier.

Ces situations d'urgence n'étant pas définies, nous craignons que la Cour suprême du Canada, dans le calme et le confort du prétoire, reconsidérera les décisions prises par nos policiers dans des situations critiques et dangereuses. Il nous semble que c'est mettre nos policiers dans une situation extrêmement vulnérable parce qu'ils ne sauront jamais d'un jour à l'autre si la situation relève ou non des dispositions du projet de loi C-16. Ils seront eux-mêmes concernés et, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes heureuses d'avoir entendu les policiers eux-mêmes exprimer la même inquiétude.

Le deuxième problème est que lorsque la cour, dans l'affaire *Feeney*, a conclu à une violation de la charte, elle a purement et simplement décrété que les preuves étaient inadmissibles. Sur le plan technique, c'est excellent; en tant que juriste, je le comprends. Mais en tant que femme et en tant que mère, c'est totalement inacceptable. Les faits dans l'affaire *Feeney* étaient clairs: il était couvert du sang de sa victime, il avait l'argent, il avait les chaussures; ils avaient les preuves. Nous trouvons troublant que la Cour puisse rejeter ces preuves. Il nous semble que pour le moins, ce projet de loi doit être amendé — au cas où il serait adopté, ce dont nous doutons — pour préciser que dans de telles circonstances, les pièces à conviction ne peuvent être considérées inadmissibles.

Il serait tout à fait logique que ces preuves ne soient pas considérées inadmissibles. La latitude et les pouvoirs de la Cour sont beaucoup trop vastes à cet égard. Son pouvoir de

throw out evidence, evidence which clearly has led to a man, who has killed someone, walking the streets of British Columbia, likely, right now because of a technicality. In *Feeney*, all of the evidence has now been disposed of. If the accused is in fact brought to trial again — which we hope he will be — what evidence will they use because the factual evidence was deemed to be inadmissible? That is very troubling to us from a very practical point of view; there must be some amendment so that evidence will not be thrown out.

I understand that there are complications with the Charter. Section 11 of the Charter talks about throwing justice into disrepute. There is absolutely nothing that throws justice into disrepute more than having thrown out valid evidence which clearly points to the accused's guilt. If anything, this *Feeney* case has thrown justice into disrepute. There should be some provision written into the legislation that would protect that evidence so that it would not be deemed inadmissible.

The serious problem with this bill is that the court was directing its attention to the accused; it was looking to the violation of the accused's rights. There was no mention of the violation of the victim's rights; the victim was the one whose rights were obliterated by this legislation. It seems to us that the court was very narrow in its vision. We now have legislation proposed that protects the accused while the victim is simply left outside the scope of protection of the Charter. As a result of Bill C-16, the victim's rights have been totally ignored.

Our other concern — and the final concern with regard to Bill C-16 — is the use of the words "judicial authorization" in several places in Bill C-16. The phrase "judicial authorization" is deeply troubling, one, on the basis that the judges do not authorize warrants. It is the right of the sovereign, the Crown. To say "judicial authorization" is to use very loose wording because the judge acts only on behalf of the Crown. I have never seen a warrant to this day that does not say "In the name of Her Majesty the Queen, we order..."

That loose wording may, to non-lawyers, seem like a very picayune, small point, but it is not. It throws the whole system of our parliamentary democracy out to say that the judge has authorization when in fact it is the Crown that has it in the name of Her Majesty the Queen.

Perhaps even more significant is the phrase "judicial authorization." Warrants are usually issued on behalf of the Crown by a justice of the peace. That is the standard. Do the words "judicial authorization" mean that only judges — which is senior judges only appointed under section 96 of the Constitution Act of 1867 — will now have the authority to issue warrants, or did they mean to include justices of the peace?

I am afraid that the first thing that will happen, if this bill is passed into law, is that the next day there will be a challenge on the grounds that the warrant was issued by a justice of the peace when in fact the legislation says in several places "judicial authorization." That is very puzzling. Judges — again I refer back

reconsidération et de refus de preuves, preuves qui avaient clairement mené jusqu'à un homme, qui a tué quelqu'un, et qui en toute vraisemblance circule en toute liberté en ce moment dans les rues de Colombie-Britannique pour un simple point de détail. Dans le cas *Feeney*, toutes les preuves ont été détruites. Si l'accusé est de nouveau jugé — ce que nous espérons —, quelles preuves seront utilisées vu que les précédentes avaient été jugées inadmissibles? D'un point de vue purement pratique, nous trouvons cela très troublant. Il faut absolument un amendement pour que ce genre de preuves ne soient pas rejetées.

Je crois comprendre qu'il y a des complications avec la charte. L'article 11 de la charte parle de discrédit jeté sur l'administration de la justice. Absolument rien ne jette plus le discrédit sur l'administration de la justice que de refuser des preuves tout à fait valables montrant clairement la culpabilité d'un accusé. À tout le moins, le cas *Feeney* a jeté le discrédit sur l'administration de la justice. Il devrait y avoir des dispositions dans la loi protégeant ces preuves afin qu'elles ne puissent être jugées inadmissibles.

Le problème sérieux de ce projet de loi c'est que la Cour ne s'est préoccupée que de l'accusé; elle ne s'est préoccupée que de l'atteinte aux droits de l'accusé. Elle n'a nullement pris en considération l'atteinte aux droits de la victime; ce sont les droits de la victime qui sont oblitérés par cette loi. Il nous semble que la Cour a fait preuve d'une vision très limitée. Nous avons maintenant une loi qui protège les accusés tandis que les victimes échappent complètement à la protection de la charte. Le projet de loi C-16 a pour résultat d'ignorer complètement les droits des victimes.

L'autre problème, le dernier que nous pose le projet de loi C-16, est l'utilisation de l'expression «autorisation judiciaire» à plusieurs endroits. L'expression «autorisation judiciaire» est très troublante, pour commencer, parce que ce ne sont pas les juges qui doivent autoriser ces mandats. C'est le Souverain, la Couronne qui doit le faire. Parler de «autorisation judiciaire» est très cavalier car le juge est le simple agent de la Couronne. Je n'ai jamais vu jusqu'à présent de mandat qui ne commence par «Au nom de sa Majesté la Reine, nous ordonnons...»

Pour les profanes ce détail peut sembler superfétatoire ou très secondaire, mais dire que c'est le juge qui peut donner cette autorisation alors qu'en fait c'est la Couronne au nom de Sa Majesté la Reine met en danger tout notre système de démocratie parlementaire.

Cette expression «autorisation judiciaire» a peut-être encore plus de signification. Généralement, les mandats sont délivrés au nom de la Couronne par un juge de paix. C'est la norme. Est-ce que l'expression «autorisation judiciaire» signifie que seuls des juges — c'est-à-dire les juges d'instance supérieure nommés en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 — auront désormais l'autorisation de délivrer des mandats, ou voulaient-ils ainsi inclure les juges de paix?

Je crains que la première chose qui arrive, si ce projet de loi est adopté, est que le lendemain il y aura contestation pour motif que le mandat a été délivré par un juge de paix alors que la loi parle à plusieurs endroits de «autorisation judiciaire». C'est très intrigant. Les juges — encore une fois je me réfère à l'article 96 de la Loi

to section 96 of the Constitution Act — are appointed by the federal government. It does not apply to justices of the peace, which are provincial appointees. There seems to be a lack of clarity in the drafting of this legislation and this will lead to confusion. It will be challenged, as I say, the very next day. Any defence counsel would be lax in his duty if he did not pick up the fact that the judicial authorization refers to judges but not a justice of the peace.

The proposed legislation is of grave concern to us. There has been a tremendous rush because the Supreme Court has ordered this to be passed within a certain period of time. The Department of Justice has shown a lack of accuracy and clarity in its drafting because of the rush. There are already provisions in the Criminal Code which provide just for this instance, which would be for police to enter a dwelling place.

We will have the problem of citizens who are not protected. The whole purpose of the Criminal Code is twofold: one is to protect human life and the other is to protect property. It appears to us that this legislation does not reach its primary objective, which is to protect human life.

It seems to us that this proposed legislation will create more damage and more loss of human lives; that it will not curtail and protect people. If Bill C-16 is passed into law, it will lead to more and more accused persons walking the streets of this country. We can only reiterate what the previous speaker said and that is that we are rushing into a trap because it has not really been dealt with properly.

I understand the untenable position Parliament has been placed in but it is women such as ourselves, and our families, who will feel the brunt of this legislation if it is passed into law as presently drafted.

The Chairman: I would just like to correct one intimation that you may have left with us; that is, that Parliament is, by this bill, allowing people like *Feeney*, to walk the street. Actually I believe what we are trying to do, imperfectly as we may, is to correct the situation rather than freeing him to walk the street.

Senator Nolin: Just on that point, we are not addressing the *Feeney* problem per se. We are talking about the future, but *Feeney* is a problem in itself.

The Chairman: You are absolutely right.

Senator Gigantès: You said that you are alarmed about judges second-guessing the police.

Ms Landolt: Yes, because the exigent circumstances were not more exactly drafted. Only two examples of exigent circumstances were cited; as well, there was a third circumstance — which I cannot think of at the moment. The judges will say, “No, that is not our understanding of exigent circumstances.” As to what constitutes exigent circumstances, we are saying that the police often have to make their decisions about warrantless entry in the face of difficult situations while judges make their decisions about the legality of same in the calmness of a court room. That

constitutionnelle — sont nommés par le gouvernement fédéral. Les juges de paix eux sont nommés par les gouvernements provinciaux. Il semble qu’il y ait un manque de clarté dans la rédaction de cette loi et qu’elle prêterait à confusion. Elle sera contestée dès son entrée en vigueur. Tout avocat de la défense digne de ce nom ne fera pas correctement son travail s’il n’argue pas du fait que cette autorisation judiciaire ne se réfère qu’aux juges et non pas aux juges de paix.

Cette proposition de loi nous inquiète énormément. Elle a été rédigée dans la précipitation parce que la Cour suprême a ordonné qu’elle soit adoptée dans certains délais. Le ministère de la Justice a manqué de précision et de clarté dans sa rédaction à cause de cette précipitation. Il existe déjà des dispositions dans le Code criminel qui autorisent dans ces circonstances l’entrée de la police dans des maisons d’habitation.

Nous allons nous retrouver avec des citoyens qui ne sont pas protégés. Le Code criminel poursuit deux objets: premièrement protéger la vie humaine et deuxièmement protéger la propriété. Il nous semble que cette loi ne sert pas de premier objet, à savoir la protection de la vie humaine.

Il nous semble que cette proposition de loi provoquera plus de dégâts et coûtera plus de vies humaines; qu’elle ne protégera pas la population, tout au contraire. Si le projet de loi C-16 est adopté, nous verrons de plus en plus d’accusés se promener en toute liberté dans nos rues. Nous ne pouvons que répéter l’avertissement du témoin précédent, à savoir que nous courons tête baissée dans notre propre piège par manque de réflexion.

Je comprends la position insoutenable dans laquelle le Parlement a été placé mais ce sont nous les femmes et nos familles qui subiront les conséquences de cette loi si elle est adoptée sous sa forme actuelle.

La présidente: J’aimerais simplement rectifier une impression que vous avez peut-être pu laisser. Vous avez dit que c’est le Parlement qui par le biais de ce projet de loi permettra à des gens comme *Feeney* de circuler en toute liberté. En réalité, même si c’est imparfait, je crois que nous essayons de rectifier la situation et non pas de permettre à des gens comme lui de circuler en toute liberté.

Le sénateur Nolin: À ce même propos, il ne s’agit pas du cas *Feeney* en tant que tel. Il s’agit de l’avenir et *Feeney* n’est qu’un des problèmes.

La présidente: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit vous alarmer que des juges puissent reconsidérer les actions de la police.

Mme Landolt: Oui, parce que la notion de situation d’urgence n’est pas suffisamment précise. Seuls deux exemples de situations d’urgence sont cités; ainsi qu’une troisième — dont je ne me souviens pas pour le moment. Les juges diront: «Non, ce n’est pas notre interprétation de situation d’urgence». Quant à savoir ce qu’on doit entendre par situation d’urgence, nous nous disons que les policiers doivent souvent prendre leur décision d’entrer sans mandat dans le contexte de situations difficiles alors que les juges prennent leur décision quant à la légalité de ces décisions dans le

leaves our police forces across Canada extremely vulnerable because they do not know A from B anymore.

Senator Gigantès: The police forces are not infallible; the *Marshall* case, the *Morin* case, the *Milgaard* case, the *Steven Truscott* case, and how many others that have not yet been discovered. We have in our system a kind of hierarchy of wisdom. It may be a wrong hierarchy but we think that the judge is better able to judge than is the police officer and is a guardian also not only of the security of the person but of what section 11(d) of the Charter says, which is that the person is deemed innocent until proven guilty in a fair trial before an impartial tribunal. That is where the buck stops; the judges have the final word. They may make mistakes — and they do — but surely we cannot have a system in which the judge cannot second-guess the police.

Ms Landolt: Senator Gigantès, the examples you gave, the *Milgaard* case and the *Marshall* case, it was not the police evidence and actions that were wrongful; it was in fact the process, the procedure before the courts. In the *Morin* case it was the police action, but that is not always the case.

It is a good point you make to say that, yes, the police are not infallible. But that is not always the issue; there are exemptions to the rule and more and more people will be victims, will not get the protection. You are right, there must be a balance. But we must have confidence in our police forces; due diligence is absolutely essential in any democracy. However, there is no balance here; it is tipped in favour of one side. Perhaps we can rectify that imbalance by being more lenient and more flexible as it regards the actions of the police; subsequently the justices, who are not always right, would have less control.

Senator Gigantès: If I must choose between the judgment of a police officer on matters of law and the judgment of a judge, I will choose the judge, but we may disagree on this.

The other point you make is on the authority of the Crown. In a democracy such as ours the Crown, in effect, is what Parliament says. The Crown says what Parliament wants the Crown to say. That is the modern democracy. Parliament established a Charter of Rights; the Charter of Rights gives certain authority to the Supreme Court. This business of returning to the old principle where the justice of the peace was appointed by the Crown, in the days when the Crown was quite arbitrary and had not surrendered its powers, as it has in the case of Canada and Great Britain, is not really in my mind a very persuasive argument.

Ms Landolt: For one thing, as you know, the Charter came into effect in 1982. It has ill-defined and vague expressions which can be interpreted by the judges in any fashion they so wish. That is what is happening. Because of the vague terms in the Charter, it gives the judges tremendous power in Canada. They are appointed and they are simply unaccountable.

calme et le confort du prétoire. Cela met nos policiers canadiens dans une position extrêmement vulnérable car ils ne sauront que faire d'une fois sur l'autre.

Le sénateur Gigantès: Les policiers ne sont pas infallibles: l'affaire *Marshall*, l'affaire *Morin*, l'affaire *Milgaard*, l'affaire *Steven Truscott* et combien d'autres qui n'ont pas encore été découvertes. Nous avons dans notre système une espèce de hiérarchie de la sagesse. Ce n'est peut-être pas la bonne mais nous estimons que les juges sont en meilleure position de juger que les agents de police qui sont aussi les gardiens non seulement de la sécurité des personnes mais du paragraphe d) de l'article 11 de la charte qui dit que toute personne est présumée innocente tant qu'elle n'est pas déclarée coupable par un tribunal indépendant et impartial. Ce sont les juges qui ont le dernier mot. Ils peuvent se tromper — cela arrive — mais nous ne pouvons pas avoir de système dans lequel les juges ne peuvent reconsidérer les actions des policiers.

Mme Landolt: Sénateur Gigantès, dans les exemples que vous avez donnés, l'affaire *Milgaard* et l'affaire *Marshall*, ce ne sont pas les preuves accumulées par la police et les actions de la police qui sont responsables, c'est la procédure elle-même, la procédure devant les tribunaux. Dans l'affaire *Morin*, ce sont les actions de la police mais ce n'est pas toujours le cas.

Vous avez tout à fait raison de dire que les policiers ne sont pas infallibles. Mais ce n'est pas toujours de cela qu'il s'agit; il y a des exceptions à la règle et il y a de plus en plus de victimes qui ne seront plus protégées. Vous avez raison, il faut respecter un certain équilibre. Mais il faut faire confiance à nos policiers, et la diligence raisonnable est absolument essentielle dans toute démocratie. En l'occurrence, cet équilibre n'est pas du tout respecté ici; la balance penche plus d'un côté que de l'autre. Nous pouvons peut-être remédier à ce déséquilibre en étant plus indulgents et plus souples vis-à-vis des actions de la police, et en conséquence, les juges, qui n'ont pas toujours raison, exerceraient un moins grand contrôle.

Le sénateur Gigantès: Si j'ai à choisir entre le jugement d'un policier et celui d'un juge pour trancher des questions de droit, je choisirai le juge, mais vous ne serez pas nécessairement d'accord avec moi.

Vous abordez également la question des pouvoirs de la Couronne. Dans une démocratie comme la nôtre, la Couronne, dans les faits, c'est le Parlement. La Couronne déclare ce que le Parlement lui souffle. C'est cela, la démocratie moderne. Le Parlement a mis en place une Charte des droits; cette Charte confère certains pouvoirs à la Cour suprême. À mon avis, ce ne serait pas un argument très persuasif que de dire qu'il faut revenir à l'ancien principe selon lequel la Couronne nommait le juge de paix, principe qui s'appliquait à une époque où la Couronne avait un caractère encore très arbitraire et n'avait pas abandonné ses pouvoirs.

Mme Landolt: Tout d'abord, comme vous le savez, la Charte est entrée en vigueur en 1982. Elle contient des expressions vagues et mal définies que les juges peuvent interpréter à leur gré. C'est d'ailleurs ce qu'ils font. Les juges ont des pouvoirs énormes au Canada en raison du libellé trop vague de la Charte. Les juges sont nommés et ils n'ont de comptes à rendre à personne.

Senator Gigantès: Would you like elected judges as in California?

Ms Landolt: That is a side issue, but I would like to go on record as saying that, yes, something must be done about the appointment system; that the way we do it is out of date with the Charter. But that is another issue.

The Chairman: It is also not before us, Senator Gigantès.

Ms Landolt: It is not before us right now, but the point is that we have judges now who have absolutely wide open power, which has even been widened further by the *Feeney* decision. They can tell Parliament what to do, which is what they are in fact doing by this decision; in other words, ordering you to pass legislation.

You are quite right — Parliament is the Crown, and Parliament is the people. But suddenly they do not have any power anymore. Power seems to lie in the Supreme Court, based on these vague wordings of the Charter. The Supreme Court is assuming great jurisdiction and great power; it is sort of bypassing Parliament and the Crown.

Senator Gigantès: In this particular case, the *Feeney* case, the Supreme Court said that a certain act in law enforcement was unconstitutional. It did not tell the House of Commons and the Senate what to do about it; it simply said the existing provisions are no longer constitutional. If you want to rectify them you can rectify them by such and such a date. They gave us two more extensions. And in fact, as we have heard from Professor Hawkins, we had the option of doing nothing.

Ms Landolt: You were given a date. Actually I read the statement because it was read into the Senate proceedings, and it said "order". They used the word "order" of the court, and that is in the *Debates of the Senate*.

Also, I would like to bring you back to Mr. Justice Sopinka's words. In regard to this recommendation, he said that if the Code currently fails to provide specifically for a warrant containing such prior authorization then such provision should be read in. He did not say "may be"; he said "should be". And subsequently, the document that went back asking for an extension referred to an "order" of the Supreme Court of May 22 and asked that it be extended from November 22 to December 19.

Senator Moore: Ms Landolt, you said that if this bill were enacted, made law, we would be creating more victims. Tell me about that.

Ms Landolt: It is very simple. Mr. *Feeney*, for example, is still walking the streets of Langley. And if he has killed once without having to stand before the bar of justice are we not to say that he will have the option of being available to commit further unlawful acts without being incarcerated? That is what I mean. And second, we now know, because of decisions like *Feeney* — which is not

Le sénateur Gigantès: Voudriez-vous que les juges soient élus comme en Californie?

Mme Landolt: C'est une autre histoire, mais je tiens à déclarer officiellement qu'il faudrait effectivement corriger le régime de nomination, puisque cette façon de procéder ne correspond pas aux exigences de la Charte. Mais c'est une autre histoire.

Le président: C'est également un sujet dont nous ne sommes pas saisis, sénateur Gigantès.

Mme Landolt: Vous n'en êtes pas saisis maintenant, mais il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, nous avons des juges dont les pouvoirs sont sans limites, pouvoirs qui ont encore été accrus du fait de la décision rendue dans l'affaire *Feeney*. Les juges peuvent dicter leur volonté au Parlement, et c'est ce qu'ils ont fait en rendant cette décision; autrement dit, ils vous ont donné ordre d'adopter une mesure législative.

Vous avez tout à fait raison — le Parlement, c'est l'État et c'est aussi le peuple. Malheureusement, le Parlement se trouve tout à coup privé de tout pouvoir. Il semble que ce soit la Cour suprême qui exerce maintenant le pouvoir, grâce au libellé vague de la Charte. La Cour suprême exerce une vaste compétence et d'énormes pouvoirs; elle a en quelque sorte préséance sur le Parlement et sur l'État.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas-ci, c'est-à-dire dans l'affaire *Feeney*, la Cour suprême a déclaré qu'un certain acte accompli dans l'exécution des lois était inconstitutionnel. Elle n'a pas dit à la Chambre des communes et au Sénat comment régler le problème; elle a simplement indiqué que les dispositions actuelles ne sont plus constitutionnelles. Si le Parlement décide de les corriger, il peut le faire d'ici telle ou telle date. La Cour suprême a prolongé deux fois de plus le sursis et en fait, comme nous l'a dit le professeur Hawkins, nous avons toujours la possibilité de ne rien faire du tout.

Mme Landolt: On vous a fixé une date. En fait, j'ai lu la déclaration, puisqu'elle se trouvait dans les délibérations du Sénat. On y utilisait le terme «ordonnance». Dans les Débats du Sénat, on parlait d'ordonnance de la Cour.

En outre, je tiens à vous rappeler les termes du juge Sopinka. En ce qui a trait à cette recommandation, il a déclaré que même si le Code ne contient pas à l'heure actuelle de dispositions exigeant que soit incluse dans le mandat une telle autorisation préalable, il faudrait présumer que cette disposition existe. Il n'a pas dit «on peut présumer», mais plutôt «on devrait présumer». Par la suite, on a parlé d'«ordonnance» de la Cour suprême datée du 22 mai dans le document par lequel on demandait que le sursis soit prolongé du 22 novembre au 19 décembre.

Le sénateur Moore: Madame Landolt, vous avez dit que si ce projet de loi était adopté, s'il avait force de loi, il y aurait davantage de victimes. Pourriez-vous m'en dire davantage à ce sujet?

Mme Landolt: C'est très simple. M. *Feeney*, par exemple, se promène encore librement dans les rues de Langley. S'il a déjà tué une fois sans avoir à subir les foudres de la justice, ne peut-on pas supposer qu'il pourra commettre d'autres actes criminels sans être incarcéré? C'est ce que j'entends par là. Deuxièmement, nous savons maintenant, en raison de décisions comme celle de l'affaire

the only one — that the court looks very seriously at the police action. And if the police do not dot every “T” and cross every “T” then evidence is deemed inadmissible and the accused are allowed to go free.

When people who break the law know that their chances of getting off are likely, then they are not as concerned about the repercussions of their actions. That is what I mean by more victims. If a person knows for certain that if he kills an individual he will be brought to the bar of justice and he will not get off on a technicality, which is occurring by police failures to adhere strictly to the rules and regulations of crossing every “T” and dotting every “I,” then I think they will be more inclined to proceed. It is not just a perception of our organization; it is a perception of Canadians across the country.

Many people across Canada are saying that more concern lies with the accused than with the victims. *Feeney* is an example of that. It seems that justice is being thrown into disrepute more than anything else, that too many people who have been accused are let off on technicalities.

Senator Moore: In your response to Senator Gigantès, you said that Parliament was ordered to take action and that that was part of the Hansard record of the deliberations of the Senate. I do not think in the decision that we were ordered to do anything. The decision of the court is there. It is obvious that if we want to take action to correct the situation the opportunity is presented to us. I think the word “ordered” was used by Senator Cools in her presentation to the Senate. I do not think it went beyond that.

Ms Landolt: Yes, it did, with respect, Senator Moore. On November 27, I believe that Senator Cools read into Hansard that the Department of Justice applied for the extension. She read into Hansard what it said, the extension. The extension said that the order of the Supreme Court will be extended until December 19. I have a copy of the *Debates of the Senate* of that date, if you can give me a moment. I can read it to. But that was the wording of the Supreme Court itself when it granted the extension.

Senator Moore: I have a copy of the same thing here: It says:

The stay of the judgment ordered by the court.

Ms Landolt: Yes.

Senator Moore: Whenever a court renders a decision, it is referred to as an order; but it does not say that I am ordering you to do something. However, it is not meant to be construed as an order to take a specific action, et cetera. It is not meant to be interpreted as “you must do this,” and “we are telling you to do this.” I do not think it is that. We could do nothing if that were the choice of Parliament.

Ms Landolt: Yes, you could do nothing. It would have been preferable, perhaps. Senator Moore, when a judge hands down a decision it affects the parties involved. What we are talking about is not directed to the parties; it is directed to Parliament. That is

Feeney — et ce n’est pas la seule — que les tribunaux étudient de très près les actes posés par les policiers. Si les policiers ne respectent pas la procédure jusque dans ses moindres détails, ils considèrent que la preuve est inadmissible, et l’accusé est libéré.

Lorsque les gens qui violent les lois savent qu’ils ont de bonnes chances de ne pas être punis, ils sont moins préoccupés par les conséquences de leurs actes. C’est ce que je veux dire, lorsque je dis qu’il y aura davantage de victimes. Si un meurtrier est assuré de ne pas pouvoir s’en tirer pour de simples technicalités, et c’est ce qui se produit lorsque les policiers ne respectent pas strictement les règles jusque dans leurs plus infimes détails, ils seront davantage conscients des conséquences. Notre organisation n’est pas la seule à le croire, c’est également ce que pensent des Canadiens partout dans le pays.

Bien des gens estiment qu’on accorde davantage d’importance aux droits des accusés qu’à ceux des victimes. *Feeney* en est un bon exemple. C’est nuire à la justice que d’acquitter trop d’accusés en raison de technicalités.

Le sénateur Moore: Dans votre réponse au sénateur Gigantès, vous avez dit qu’on avait donné ordre au Parlement d’agir et que cela était inscrit dans le hansard des délibérations du Sénat. À mon avis, la décision ne nous donnait aucun ordre. La Cour a rendu une décision. Il est bien certain que nous voulons agir pour corriger la situation, lorsqu’on nous en donne l’occasion. C’est le sénateur Cools, dans son intervention, qui a utilisé le mot «ordonnance», dans son exposé au Sénat. Je ne crois pas qu’on puisse le trouver ailleurs.

Mme Landolt: Malgré tout le respect que je vous dois, sénateur Moore, cela se trouve ailleurs. Dans les *Débats du Sénat* du 27 novembre, le sénateur Cools a déclaré que le ministère de la Justice avait demandé une prolongation. Elle a lu la réponse à cette requête au Sénat. Le document disait que le sursis à statuer ordonné par la Cour suprême serait prolongé jusqu’au 19 décembre 1997. J’ai un exemplaire des *Débats du Sénat* de cette date et je puis vous le lire, si vous me laissez un moment pour le retrouver. Ce sont les termes qu’a utilisés la Cour suprême elle-même, lorsqu’elle a accordé la prolongation.

Le sénateur Moore: J’ai ici un exemplaire du même document. On peut y lire:

Le sursis à statuer ordonné par la Cour.

Mme Landolt: Oui.

Le sénateur Moore: Lorsqu’une cour rend une décision, cette décision est considérée comme une ordonnance; mais cette ordonnance ne donne pas l’ordre de faire quoi que ce soit. Toutefois, l’ordonnance ne constitue pas un ordre de prendre une mesure quelconque, et cetera. Il ne faut pas l’interpréter comme «vous devez faire ceci» ou «nous vous ordonnons de faire cela». Je ne crois pas que ce soit le cas. Si le Parlement le choisissait, il pourrait bien ne rien faire du tout.

Mme Landolt: Oui, il pourrait ne rien faire. Cela aurait sans doute été préférable. Sénateur Moore, lorsqu’un juge rend une décision, celle-ci a des répercussions pour les parties en cause. Le sujet dont nous discutons ne visait pas les parties, mais le

the difference. When a court hands down a decision regarding a motor vehicle accident, it is with regard to the parties. What we are talking about was directed not at the parties but at Parliament. That is the significant difference.

Senator Moore: I do not agree. We will leave it that we disagree on that point.

Senator Gigantès: The word "order" refers simply to the date. The Supreme Court said, in effect: "We have struck this down. If you want to do anything about it, you have until such and such a date." The order refers to the date. It does not say that we must do anything specific or anything at all.

Ms Landolt: Because you are Parliament and you are in control of legislation you have the power to say no.

Senator Gigantès: Right.

Ms Landolt: That is quite true; and if you do not do it, there are no repercussions. The point is, however, that this is the first time — and I have been involved for many years with legal matters — that I have ever seen a court issue instructions to Parliament.

Parliament can ignore it, but it has never before. It can strike down legislation under the Charter. However, there was no legislation to strike down and that is the significant difference; there was nothing there. We are suggesting that this is troubling to us. It extends the power of the Supreme Court of Canada. We find that alarming to us as citizens. It is our hope that the elected representatives would be making the law, deciding whether they would or not, and this has not been the case here. It seems to me that the Department of Justice jumped very quickly on this because they felt they had to obey the instructions. In view of the difficulty in drafting this, it would appear to us that they jumped too quickly; that they really had not thought it out.

Senator Moore: I do not think that is what happened here at all. It was a matter of the experiences across the country, because of the interpretation of the judgement by the attorneys general and how they sought to implement it in their various jurisdictions, which led to the department trying to pull it together and getting a consensus and, hopefully, an acceptable process out of it. That is what I think happened.

Senator Cogger: Just on that point, I had several discussions with Senator Cools, who was the first to raise the problem in the Senate, and it was my view then, and it still is, that there were two problems that this committee was asked to address at once: one was the genesis of the bill, the way it was initiated, created or came into being, as a result of the Supreme Court decision; the other one was the substantive question of the bill itself. I think we will find soon that Senator Cools on my recommendation will agree. Frankly, I did not think it was proper that both questions be lumped and that we would be asked to look at Bill C-16 while trying to sort out the other questions, which are I think equally important and may be more difficult. By way of a reference, we could separate the questions, leaving us to deal with Bill C-16 and

Parlement. C'est là la différence. Lorsqu'un tribunal rend une décision sur un accident d'automobile, la décision vise les parties. Mais dans ce cas-ci, la déclaration ne visait pas les parties, mais le Parlement. C'est une différence importante.

Le sénateur Moore: Je ne suis pas d'accord avec vous. Tenons-nous en à notre désaccord.

Le sénateur Gigantès: Ce terme d'ordonnance n'a de rapport qu'avec la date. La Cour suprême a déclaré, dans les faits: «Voilà notre décision. Si vous voulez corriger la situation, vous pouvez le faire d'ici cette date.» L'ordonnance ne fait que fixer une date. La Cour suprême n'y indique pas que nous devons prendre quelque mesure que ce soit.

Mme Landolt: Puisque vous faites partie du Parlement et que c'est vous qui décidez des lois, vous avez aussi le pouvoir de refuser.

Le sénateur Gigantès: C'est exact.

Mme Landolt: C'est très vrai, et si vous ne le faites pas, il n'y a pas de conséquences. Néanmoins, il n'en reste pas moins que c'est la première fois — et je travaille depuis de nombreuses années dans le domaine du droit — que je vois un tribunal donner des directives au Parlement.

Le Parlement peut faire fi de telles directives, mais il ne l'a jamais fait. Il peut abroger des lois parce qu'elles vont à l'encontre de la Charte, mais dans ce cas-ci, il n'y avait pas de loi à abroger, ce qui est grandement différent; il n'y avait rien. Cela nous inquiète. Le pouvoir de la Cour suprême du Canada s'en trouve accru. À titre de citoyens, nous trouvons cela alarmant. Ce que nous espérons, c'est que ce soient les représentants élus qui décident des lois, mais ce n'est pas ce qui se produit dans ce cas-ci. Il me semble que le ministère de la Justice a réagi très rapidement à cette affaire parce qu'il estimait devoir obéir aux directives. Compte tenu de la difficulté à rédiger cette mesure législative, il nous semble que sa réaction a peut-être été trop rapide et que la mesure proposée n'a pas suffisamment été bien réfléchie.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas du tout ce qui s'est produit. Le ministère a essayé d'obtenir un consensus sur une solution acceptable à ce problème parce qu'il y avait eu divers cas au pays, en raison de l'interprétation des décisions par les procureurs généraux et des moyens de les appliquer dans les diverses provinces. Voilà ce qui s'est produit.

Le sénateur Cogger: À ce propos, j'ai discuté à quelques reprises avec le sénateur Cools, qui a été la première à soulever ce problème au Sénat. Dans ces discussions, tout comme maintenant encore, j'ai eu l'impression que notre comité devait traiter deux problèmes simultanément: d'abord, l'origine de ce projet de loi, c'est-à-dire ce qui a mené à sa rédaction, la façon dont il a été rédigé par suite d'une décision de la Cour suprême, et deuxièmement, le fond du projet de loi lui-même. Nous constaterons bientôt qu'à ma recommandation, le sénateur Cools acceptera le projet de loi. Pour ma part, je ne trouvais pas qu'il soit raisonnable de nous demander d'étudier le projet de loi C-16 tout en tentant de résoudre les autres problèmes, qui sont tout aussi importants et peut-être plus complexes. Il faudrait peut-être

then addressing the question of the genesis of the legislation as a separate issue.

I did not qualify it as interference, but let us say, for instance, that some people would qualify it that way and let us make that a separate question. My experience has been that when we come close to an adjournment, be it Christmas or summer adjournment, governments try to push and shove and speed up legislation. In that regard, very important questions sometimes get swept under the carpet and this was one of them. I felt that by separating it, isolating it from the piece of legislation the government would want, it would allow us to devote appropriate time to that separate question.

We have our hands full with Bill C-16 as is. Let us not at this point get into how it saw the light of day.

Ms Landolt: You are quite right in that Bill C-16 is fraught with complications, fraught with problems. Maybe you have enough on the table right now just to deal with that. Certainly there seems to be very serious miscalculations or difficulties in drafting that will have ramifications — and I have raised some of them — without getting into the other problems that are arising, you are right in that sense.

Senator Cogger: I noticed that you were here while Professor Hawkins was testifying and that you are a lawyer; correct?

Ms Landolt: Yes.

Senator Cogger: You are evidently familiar with the *Feeney* decision?

Ms Landolt: Yes.

Senator Cogger: You are familiar with his testimony then to the effect that what gave rise to Bill C-16 is, in his view, merely an *obiter* of the court and therefore not totally unnecessary. Would you care to comment on that?

Ms Landolt: Certainly when I read the *Feeney* case that was one thing that struck me. I asked myself, "What am I missing here? Why did the Department of Justice jump on this when it was *obiter*, when it was not the ratio of the case?" I would stand firmly behind what Professor Hawkins said. If the both of us picked it out, there must be lawyers right across the country who are asking, "What is going on here? Why are they drafting legislation to fit the *obiter* and not the ratio of the case?" It is very puzzling.

In fact, the whole thing confused me. With regard to the strong dissent of Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé, I have never really seen judgments of such strong dissent; almost criticizing. I have seen it in the American Supreme Court decisions, but I have never seen in Canada a situation where a judge is striking out at others on this. *Feeney* was the first time I witnessed how deeply divided the court was. It was a 5-to-4 decision, which was extremely close, and it struck me that perhaps we should deliberate a bit more. It is very upsetting to see what has happened and to worry that this whole thing will create so many problems in

séparer les deux questions dans le renvoi, ce qui nous permettrait d'examiner le projet de loi C-16, puis de traiter de l'origine de la mesure législative de façon distincte.

Je sais que certains parleront d'ingérence, mais je ne crois pas que ce soit le cas. Traitons les deux questions séparément. D'après mon expérience, chaque fois qu'un congé approche, que ce soit le congé de Noël ou le congé d'été, les gouvernements essaient de faire adopter leurs mesures législatives à toute vapeur. Et c'est ainsi que des questions très importantes se trouvent parfois, comme celle-ci, balayées sous le tapis. Je croyais qu'en séparant les deux questions, en isolant la source de la mesure législative de l'examen de la mesure elle-même, nous pourrions consacrer à chacune le temps nécessaire.

Le projet de loi C-16 nous donne déjà suffisamment de travail à abattre. Ne discutons pas maintenant de ce qui lui a donné le jour.

Mme Landolt: Vous avez raison, lorsque vous dites que le projet de loi C-16 est truffé de problèmes. Vous avez sans doute déjà suffisamment de pain sur la planche, rien qu'à son examen. Sa rédaction semble comporter des difficultés et de mauvais calculs très graves qui auront des conséquences — et j'en ai mentionné quelques-unes. C'est déjà suffisant, sans tous les autres problèmes, vous avez raison à cet égard.

Le sénateur Cogger: J'ai remarqué que vous étiez présente lorsque le professeur Hawkins a témoigné et que vous êtes avocate. Est-ce exact?

Mme Landolt: Oui.

Le sénateur Cogger: Vous connaissez bien sûr la décision dans l'affaire *Feeney*?

Mme Landolt: Oui.

Le sénateur Cogger: Vous savez donc qu'il a dit, dans son témoignage, que le projet de loi C-16 découle, à son avis, d'une opinion judiciaire incidente de la cour et qu'il est donc entièrement superflu. Qu'en pensez-vous?

Mme Landolt: C'est l'une des choses qui m'ont frappée, lorsque j'ai lu la décision dans l'affaire *Feeney*. Je me suis demandé ce qui n'allait pas, pourquoi le ministère de la Justice réagissait de cette façon alors qu'il s'agissait d'une opinion incidente et non de la substance de l'affaire. Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit le professeur Hawkins. Si nous avons tous les deux relevé ce fait, il doit y avoir des avocats partout au pays qui se posent la même question et se demandent pourquoi on rédige une mesure législative qui correspond à une opinion incidente et non à la substance de l'affaire. C'est très intrigant.

En fait, moi je n'y comprends plus rien. Mme la juge Claire L'Heureux-Dubé a exprimé sa dissidence avec une vigueur qui frisait la critique. Je n'avais à peu près jamais vu de tels jugements, si ce n'est certaines décisions de la Cour suprême des États-Unis. Mais au Canada, je n'avais jamais connu de cas où un juge s'en prenait aux autres de cette façon. Grâce à l'affaire *Feeney*, j'ai pris conscience pour la première fois de la division profonde qui règne au sein de la cour. La décision a été rendue à cinq contre quatre, ce qui est extrêmement serré, et j'ai pensé qu'il aurait fallu peut-être délibérer davantage. La décision a eu des

the court. Defence counsel will jump on this with great joy, I know that.

Senator Nolin: Ms Landolt, when you are referring to this order by the Supreme Court of Justice Sopinka, are you referring to paragraph 48 of his decision?

Ms Landolt: I did not have the actual court decision.

Senator Nolin: Please have a look at paragraph 48 and tell me if it is that specific part of his decision to which you refer.

Ms Landolt: That is right.

Senator Nolin: I am very open to being convinced, if you can explain to me how that paragraph, that *obiter*, as some witnesses have referred to it, can be construed as being an order to Parliament.

Ms Landolt: How that would be construed? We are returning to that issue we were not to discuss, but let me just say that when they granted the extension, senator, they referred to it as "our order". They used that that language. Mr. Justice Sopinka says that while the absence of such a provision could have a profound influence on the common-law, its absence cannot defeat a constitutional right of the individual. He says that if the Code currently fails to provide specifically for a warrant containing such prior authorization, such provision should be read in. In other words, he is reading in something, or he wants you to read it in. He has not exactly said that he is reading it in, but he is saying that if it is not there you had better make good and sure it is in there. And that is what the Justice Department jumped on. And then they got an extension from November 22 to December 19.

My point is: Why did Parliament act if it did not feel compelled to do so? And why did they do it so quickly and in such a manner that so many questions are raised if they did not regard it? Maybe the wording specifically did not say that; it says that he will read it in. He did not read it in, but he said, "I will read it in."

Senator Nolin: Maybe for the very reason that you have explained when you refer to the fact that Mr. Feeney is free. That is probably a very good reason to act and to act very rapidly. We have a problem as a society.

Ms Landolt: You have a problem that is creating more problems, with respect, in that you have acted so rapidly on the instructions. Maybe you do not want to call it an order. We can say "on the instructions thereof" or "on the opinion thereof" — whatever you want to say — but you have acted on it and that is what is of concern to us, that you have felt compelled. Maybe it was because of *Feeney*; also, it could be that you felt you had no choice because he says himself that is what he wants to do. Whatever reason, the fact is that you have done it, or you are in

résultats bouleversants et l'on peut s'inquiéter de ce que toute cette affaire créera de très nombreux problèmes dans les tribunaux. Les avocats de la défense se serviront allégrement de cette décision, je le sais.

Le sénateur Nolin: Madame Landolt, lorsque vous parlez de l'ordonnance de la Cour suprême, rendue par le juge Sopinka, vous parlez bien du paragraphe 48 de cette décision?

Mme Landolt: Je n'ai pas eu copie de la décision de la Cour elle-même.

Le sénateur Nolin: Veuillez lire le paragraphe 48 et me dire si c'est bien de cette partie-là de sa décision que vous parliez.

Mme Landolt: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Je suis bien prêt à me laisser convaincre, si vous pouvez m'expliquer comment ce paragraphe, cette opinion incidente, comme certains témoins l'ont décrite, pourrait être interprété comme un ordre au Parlement.

Mme Landolt: Comment cela pourrait être interprété? Nous revenons à cette question dont nous ne devons pas discuter. Je me contenterai de dire, sénateur, que la Cour suprême a parlé de «notre ordonnance» dans sa réponse à la requête de prolongation. Ce sont les termes qui ont été utilisés. M. le juge Sopinka a déclaré que même si l'absence d'une telle disposition pouvait influencer profondément la common law, cette absence ne peut entraver l'exercice des droits de la personne en vertu de la Constitution. Il a dit que si le Code ne contient pas de dispositions exigeant expressément que le mandat contienne une telle autorisation préalable, il fallait présumer que cette disposition existait. En d'autres mots, s'il présume qu'elle existe, il veut que vous le présumiez aussi. Il n'a pas dit en toutes lettres qu'il présumait de son existence, mais il a dit que si cette disposition n'existait pas, il valait mieux vous assurer de l'y inclure. C'est pour cela que le ministère de la Justice a réagi. Par la suite, le sursis a été prolongé du 22 novembre au 19 décembre.

Je me pose les questions suivantes: pourquoi le Parlement a-t-il agi, s'il ne s'estimait pas obligé de le faire? Pourquoi l'a-t-il fait aussi rapidement et de façon à soulever tant de questions s'il ne s'y estimait pas obligé? Le libellé de la décision ne le disait peut-être pas expressément, mais il dit néanmoins qu'il faut présumer que la disposition existe. Le juge a indiqué que lui, il présumerait de son existence.

Le sénateur Nolin: C'est peut-être pour la même raison que vous nous avez expliquée, lorsque vous avez dit que M. Feeney était encore un homme libre. C'est sans doute une excellente raison d'agir et d'agir très rapidement. Il y a un problème dans notre société.

Mme Landolt: Je soumets respectueusement que le problème crée davantage de problèmes du fait de votre réaction si rapide aux directives. Vous ne voulez peut-être interpréter cela comme un ordre. Qu'il s'agisse de directive ou d'opinion — utilisez le terme que vous voulez —, vous y avez réagi, et nous sommes inquiets de ce que vous en ayez ressenti l'obligation. C'était peut-être à cause de l'affaire *Feeney*, mais peut-être estimiez-vous aussi que vous n'aviez d'autre choix, en raison des propos du juge. Quelle qu'en soit la raison, le fait est que vous avez réagi ou que vous

the course of doing it — that is, preparing that legislation — and there are so many problems with the legislation.

I think Senator Cogger has said, "Let us not deal with this other problem." For whatever reason, you have done it, and you are trying to grapple with the problem because of what Mr. Justice Sopinka said in *Feeney*. The problem is that by so acting you are creating many more problems. We are suggesting that there will be more Mr. Feeneys walking the streets and, as such, it is absolutely crucial that we clarify the language as to who can issue this warrant. That is so basic. It is not clear in this legislation. It is not clear why we even have Bill C-16 when we have section 514 of the Criminal Code. If we are raising these issues, surely lawyers across the country are raising these issues as well. That is what I think has not been dealt with.

Senator Nolin: In your opening remarks, you referred to what is not in Bill C-16; that perhaps in Bill C-16 there should be sections that would deal with evidence that was struck by the court. As a lawyer, how would you advise us to do that?

Ms Landolt: It is a tricky business, I grant that. However, the police association has recommended that simply because evidence was not obtained in strict accordance with the law it would not necessarily be deemed to be inadmissible. They dealt with that problem.

The Chairman: Senators, I interrupt because the Senate bell is ringing for a vote. One of our staff has gone to find out how long the bell is expected to ring.

Ms Landolt: On page 11 of their brief, the Canadian Police Association say, under Recommendation No. 4:

Define the circumstances which would justify entry/arrest without warrant and mandate reference by a court that must decide the issue to specific practical factors ...

Recommendation number 4 continues:

Section 495 of the *Criminal Code* is amended by adding the following after subsection (1):

(2) For the purposes of effecting an arrest pursuant to subsection (1) a peace officer may enter a dwelling-house if in fresh pursuit of the person he intends to arrest or if exigent circumstances exist which render obtaining a warrant for arrest impractical.

(3) Without restricting the generality of the foregoing, fresh pursuit' includes any instance where a peace officer...\$

And they list them. We all know that the police can go in without a warrant in hot pursuit, but fresh pursuit is something new and it means a continuation of in-the-field investigation. What they are getting at — and I have not read it very carefully — is that in the course of an investigation, in fresh pursuit, there is not a gap of several weeks or months. As occurred in the *Feeney* case, they continued right on from they found the murder

êtes en train de le faire, au moyen de cette mesure législative qui pose de si nombreux problèmes.

Je pense que le sénateur Cogger a dit: «Ne parlons pas de cet autre problème.» Pour une raison ou pour une autre, vous l'avez fait, et vous essayez de régler ce problème à cause de ce qu'a dit le juge Sopinka dans l'arrêt *Feeney*. Le problème, c'est qu'en agissant ainsi, vous créez d'autres problèmes. Nous pensons qu'il y aura davantage d'individus comme M. Feeney en liberté et que pour cette raison, il est absolument crucial que l'on dise clairement qui peut émettre ce mandat. C'est essentiel. Ce n'est pas clair dans la loi. On ne comprend même pas pourquoi le projet de loi C-16 a été déposé alors qu'existe l'article 514 du Code criminel. Si nous soulevons ces questions, il y a sans doute beaucoup d'avocats, partout au pays, qui font de même. Voilà je crois les problèmes qui n'ont pas été réglés.

Le sénateur Nolin: Dans vos premiers commentaires, vous avez parlé de ce qui ne se trouvait pas dans le projet de loi C-16; vous avez dit que dans le projet de loi C-16, on devrait trouver des articles portant sur les éléments de preuve rejetés par la cour. En tant qu'avocate, comment nous suggérez-vous d'agir?

Mme Landolt: Ce n'est pas simple, j'en conviens. Toutefois, l'association des policiers a recommandé qu'on ne rejette pas nécessairement les éléments de preuve simplement parce qu'ils n'ont pas été obtenus de manière strictement légale. C'est ainsi qu'ils réglaient le problème.

La présidente: Sénateurs, je vous interromps parce que la sonnerie du Sénat nous appelle à voter. Un membre de notre personnel est allé aux renseignements, pour connaître la durée de la sonnerie.

Mme Landolt: À la page 11 de son mémoire, l'Association canadienne des policiers déclare, à la recommandation n° 4:

Définir les circonstances qui justifieraient une entrée ou une arrestation sans mandat et demander que ce soit renvoyé à un tribunal, qui décidera de la question en fonction de facteurs pratiques [...]

Plus loin, toujours dans la recommandation n° 4:

Que l'article 495 du Code criminel soit modifié par l'ajout de ce qui suit, après le paragraphe (1):

(2) Un agent de la paix peut entrer dans une habitation s'il a pris en chasse la personne qu'il a l'intention d'arrêter en vertu du paragraphe 1 ou si des circonstances urgentes rendent difficile l'obtention d'un mandat d'arrestation.

(3) Sans limiter la portée générale de ce qui précède, «prendre en chasse» comprend toute situation où un agent de la paix [...]

Il y a ensuite une liste de ces circonstances. Nous savons tous que la police peut entrer sans mandat dans le cas d'une poursuite, mais la prise en chasse est une notion nouvelle rattachée au déroulement d'une enquête sur le terrain. Là où ils veulent en venir — et je n'ai pas lu cela avec une grande attention — c'est que dans le cadre d'une enquête, s'il y a une prise en chasse, il n'y a tout de même pas d'interruption pouvant durer des semaines ou

victim, they moved right away. Those circumstances would be exigent circumstances.

The Chairman: I must interrupt right now. It is a 20-minute bell. This committee meeting is suspended until after a vote in the house.

The committee is suspended.

The Chairman: The committee is resumed.

Senator Nolin, please continue.

Senator Nolin: You were explaining to me how we could amend Bill C-16.

Ms Landolt: You were suggesting that I could suggest an idea to draft. But rather than think about that off the top of my head, I would suggest that the police commission have written recommendations, which include fresh pursuit, which is a good expression because it covers all sorts of things that would be considered exigent circumstances when they are in fresh pursuit which would apply, for example, to the situation in the *Feeney* case.

One of the problems the Minister of Justice mentioned when he appeared before the House of Commons committee is that it is very difficult to be precise and exact. Two examples are illustrated in Bill C-16. Each circumstance in a criminal investigation is so unique and so difficult that maybe a broader term should be used; for example, "if evidence is acquired in the course of fresh pursuit" or whatever else the police commission has recommended. In other words, give the police more flexibility so that evidence will not be ruled inadmissible. That is the point. As to the exact wording, I would need to give a lot of thought to that; but certainly that is the idea of a broader definition so that the court would not be throwing it out subsequently.

The Chairman: We will hear again from Mr. Roy at this point to complete senators' questions.

[Translation]

Senator Gigantès: I hope that you heard the testimony of Professor Hawkins?

Mr. Roy: I was present for all the witnesses this afternoon.

Senator Gigantès: Professor Hawkins indicated to us that legislation was not necessary since the common law was sufficient; however, he did suggest that the legislation state the principles of common law which apply. Could you comment on that?

Mr. Roy: Certainly, Senator Gigantès. Mr. Hawkins' position is based on his understanding of the decision in *Feeney* and the principles which often guide the interpretation of decisions by the higher courts, that is the *ratio decidendi* of a decision handed down by the court in relation to what is referred to as the *obiter dicta*. Professor Hawkins concluded that the decision in *Feeney* is extremely restrictive.

des mois. Comme dans l'affaire *Feeney*, ils ont mené l'enquête dès qu'ils ont trouvé la victime du meurtre, et se sont lancés tout de suite. Ces circonstances seraient considérées comme une situation d'urgence.

La présidente: Je dois vous interrompre. C'est une sonnerie de 20 minutes. La séance est suspendue jusqu'après le vote au Sénat.

La séance est suspendue.

La présidente: La séance est de nouveau ouverte.

Sénateur Nolin, poursuivez.

Le sénateur Nolin: Vous m'expliquiez comment on pourrait modifier le projet de loi C-16.

Mme Landolt: Vous me disiez que je pourrais vous suggérer une ébauche. Mais plutôt que d'y réfléchir moi-même, immédiatement, je dirais que la commission de police a préparé des recommandations, notamment au sujet de la prise en chasse, qui est une expression utile puisqu'elle pourrait porter sur toutes sortes de choses qu'on pourrait considérer comme des situations d'urgence, dans le cas d'une prise en chasse, et qui s'appliqueraient, par exemple, à la situation dans l'affaire *Feeney*.

L'un des problèmes mentionnés par la ministre de la Justice lorsqu'elle a comparu devant le comité de la Chambre des communes, c'est qu'il est très difficile d'être précis et exact. Deux exemples sont donnés dans le projet de loi C-16. Dans chaque enquête criminelle, les circonstances sont uniques et particulières; c'est pourquoi il faudrait utiliser une expression plus large, par exemple, «si des éléments de preuve sont recueillis au moment d'une prise en chasse» ou tous autres termes recommandés par la commission de police. Autrement dit, il faut donner davantage de souplesse aux policiers afin que des preuves ne soient pas jugées irrecevables. C'est ce qui importe. Quant au libellé exact, il faudrait que j'y réfléchisse soigneusement; mais c'est certainement l'idée d'une définition plus large qui serait retenue afin que la cour ne la rejette pas ultérieurement.

La présidente: Nous allons de nouveau entendre M. Roy pour en savoir davantage au sujet des questions des sénateurs.

[Français]

Le sénateur Gigantès: J'espère que vous avez entendu le témoignage du professeur Hawkins?

M. Roy: J'ai assisté à tous les témoignages cet après-midi.

Le sénateur Gigantès: Le professeur Hawkins nous a mentionné qu'une législation n'était pas nécessaire puisque le common law suffisait; il nous a cependant suggéré d'énoncer dans la législation les principes du common law qui s'appliquent. Pourriez-vous commenter là-dessus?

M. Roy: Volontiers, sénateur Gigantès. La position de M. Hawkins résulte de sa compréhension de la décision *Feeney* et des principes qui guident souvent l'interprétation des décisions des tribunaux supérieurs, à savoir en quoi consiste la *ratio decidendi* d'une décision rendue par la Cour en rapport à ce qu'on appelle les *obiter dicta*. Le professeur Hawkins conclut que la décision dans *Feeney* est extrêmement restrictive.

I would not want to be seen as seeking to distinguish myself for the sake of it from Mr. Hawkins' position; however, it is important that you appreciate the reactions of attorneys general following the *Feeney* decision and subsequent events. In my view, it would be very foolhardy to follow the views of Professor Hawkins on this matter. I would suggest to you that in all likelihood his reading of *Feeney* is too narrow.

[English]

Let me try to expand briefly on what I just said in French. First of all, there is significant case law that exists from the Supreme Court of Canada itself to the effect that there is no such thing as an *obiter dictum* in the Supreme Court of Canada. I would refer this committee to the decision of the court in a case called *Sellars*, going back to the mid-1980s, where the court said words to the effect that when we pronounce ourselves on something, that means something and do not try that famous or infamous distinction between *ratio decidendi* and *obiter dicta*; that when we speak we mean it.

In the case we are talking about here, the decision in *Feeney* runs for over a hundred pages in the published version of the Supreme Court of Canada. If you go to other versions, it runs for longer than that. It would be, it seems to me, a bit odd for the court to divide 5-4 on an issue that was not before the court and, therefore, to treat this as being a non-issue.

Senator Gigantès: Will you clarify the non-issue business — divide itself 5-4 on an issue that was not before the court —

Mr. Roy: — and therefore is a non-issue.

Senator Gigantès: Would you expand on that?

Mr. Roy: In the circumstances that would mean that there is no need for Parliament to intervene in the matter and try to set the law straight. I will go one step further in saying that when the attorneys general reviewed the decision, looked at it very carefully, it would be, quite candidly, to their advantage to be able to go back to trial court judges and to tell them, "Listen, do not pay attention to the decision in *Feeney*, because they did not have to decide what they decided. Let us try to tell you what the law ought to be irrespective of what the Supreme Court of Canada did." That is not at all what the attorneys general have said or have done.

Rather, they have decided to go back before the Supreme Court of Canada to seek one of two things: clarification of what the court decided; or a stay of the execution of the decision in order for Parliament to have a chance, if it so wishes, to clarify the law.

I have in front of me the decision that was rendered by the court on June 27. I think it is worth it, for the sake of the record, to put on the record what the court said. That was a 9-0 court; there was no dissent on this one.

I will paraphrase that decision. It said that the application for a rehearing is granted on the issue of whether there should be a transition period and that the operation of that aspect of the

Je ne désire pas être perçu comme voulant me distinguer de façon facétieuse de la position de M. Hawkins; cependant, il est important que vous ayez une appréciation des réactions des procureurs généraux suite à la décision *Feeney* et de ce qui s'est produit par la suite. À mon avis, il serait extrêmement imprudent de suivre les avis du professeur Hawkins en la matière. Je vous dirais que fort probablement sa lecture de *Feeney* est trop étroite.

[Traduction]

Permettez-moi d'étoffer un peu ce que je viens de dire en français. Pour commencer, il y a une jurisprudence substantielle de la Cour suprême du Canada elle-même selon laquelle il n'y a pas d'*obiter dictum* à la Cour suprême du Canada. Je signale au comité un arrêt de la cour dans l'affaire *Sellars*, remontant au milieu des années 80, où la cour disait que lorsqu'on se prononce sur quelque chose, cela a un sens et qu'on ne devrait pas faire de distinction, heureuse ou non, entre le *ratio decidendi* et les *obiter dicta*; quand on dit quelque chose, ce n'est pas pour rien.

Dans l'affaire qui nous intéresse, l'arrêt *Feeney* compte une centaine de pages dans la version publiée par la Cour suprême du Canada. Si vous allez voir d'autres versions, c'est encore plus long. Il me semblerait un peu étrange que la cour soit divisée dans une proportion de 5 à 4 sur une question dont elle n'était pas saisie et que l'on puisse par conséquent considérer que cette question est sans importance.

Le sénateur Gigantès: Pouvez-vous clarifier cette histoire de question sans importance — se diviser à 5 contre 4 sur une question dont n'était pas saisie la cour.

M. Roy: Et qui par conséquent est une question sans importance.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous nous en dire davantage?

M. Roy: Dans les circonstances, cela signifie qu'il n'est pas nécessaire pour le Parlement d'intervenir à ce sujet et de corriger la loi. J'irais même plus loin en disant que lorsque les procureurs généraux ont examiné le jugement, très soigneusement, il aurait été bien franchement à leur avantage de pouvoir dire aux juges de première instance: «Ne portez pas attention à l'arrêt *Feeney*, parce que ces juges n'avaient pas à décider de cette question. Laissez-nous vous dire ce que la loi devrait être, nonobstant ce qu'a fait la Cour suprême du Canada.» Ce n'est pourtant pas du tout ce qu'ont fait ou dit les procureurs généraux.

Ils ont plutôt décidé de revenir devant la Cour suprême du Canada pour obtenir l'une de deux choses: la clarification des attentes de la cour ou un sursis de l'exécution du jugement rendu afin que le Parlement ait la possibilité, s'il le souhaite, de préciser la loi.

J'ai sous les yeux la décision rendue par la cour le 27 juin. Pour les besoins du compte rendu, je pense qu'il vaut la peine de vous en faire part. C'est une décision unanime, sans dissidence.

Je vais la paraphraser. On nous dit que la demande d'un nouveau procès est accordée, pour ce qui est de savoir s'il doit y avoir une période de transition, et que l'application de cet aspect

judgment herein relating to the requirement for a warrant to effect an arrest in a dwelling is stayed for a period of six months from the date such judgment was issued, namely, May 22, 1997.

From my reading of this, Senator Gigantès and honourable senators, there is no doubt in my mind that the court is saying: "We ordered that in the future there be a judicial authorization, warrant, whatever you want to call it, before the state can proceed to arrest someone in a dwelling-house." That decision of June 27, 1997, was unanimous. The nine judges were part of that bench that granted that decision. If there was a doubt as to whether it was the ratio or the *obiter dictum* back on May 22, if we were to follow what Professor Hawkins suggested, I do not think there is much doubt in the decision of the court in June. The decision, for those of you who want to refer to the record, is reported at [1997] 2 S.C.R. 117. It immediately follows *Feeney*, which is reported in the same volume, which runs from page 13 to page 116.

To suggest that at this point in time there is no clear decision of the court and that therefore there is no problem and we should go back to the common-law is, in my humble view, a bit problematic; and I would say as a prudent lawyer that it would not be prudent to be satisfied that the court has not decided the point. If you are asking me for my opinion, the court decided the point.

We may say that the point was decided 5-4 and therefore there is room in the future for a reversal of some sort. Indeed, one of the witnesses this afternoon suggested that the judge who rendered the decision is unfortunately deceased and therefore we may not have a majority. Well, the state of the law is that five judges of the Supreme Court ruled in that favour. On the minority side, Mr. Justice La Forest has since retired so we are back into a deadlock of 4-3.

Having said that, the state of the law as it now stands, if I am a trial judge or a judge in the Court of Appeal in whatever province in this country, is that *Feeney* requires that there be a warrant before you can enter into a dwelling-house for the purpose of arresting someone. It seems to me that this must be the reality we deal with.

Mr. Hawkins then goes into the issue of whether it is necessary for Parliament to act. You heard the police talk about chaos. I am not sure that I would characterize this as chaos because, after all, for a month after *Feeney* the police community was able to continue to work. Regarding the affidavits that were filed by four attorneys general in order to obtain the stay of execution that was granted by the court, the four attorneys general raised with the court significant problems that would ensue for law enforcement and we went into what those problems were this morning. We did that if only for the purpose of explaining what is in the legislation that is before you, because the legislation goes further than simply providing for a warrant to enter. The legislation addresses other issues such as exigent circumstances.

The majority in *Feeney* leaves the issue open. There is no question in my mind that that issue is left open. The Minister of Justice thought that Parliament should have a chance to state what it believes should be the law in that area and that is an opportunity

du jugement rendu, relativement à la nécessité d'un mandat pour effectuer une arrestation dans une habitation, est suspendue pour six mois à partir de la date à laquelle le jugement a été émis, soit le 22 mai 1997.

Sénateur Gigantès et honorables sénateurs, d'après mon interprétation, il est clair à mes yeux que la cour dit: «Nous avons ordonné qu'à l'avenir, il y ait une autorisation judiciaire, un mandat, appelez-le comme vous voudrez, avant que l'État puisse procéder à l'arrestation de quelqu'un dans une habitation.» Cette décision du 27 juin 1997 était unanime. Les neuf juges étaient présents pour rendre cette décision. S'il y avait un doute quant à la répartition des opinions ou quant à la notion d'*obiter dictum* du 22 mai précédent, si nous adoptons l'idée du professeur Hawkins, je ne pense pas que quelque doute subsiste à la lumière de la décision rendue en juin. Pour ceux qui veulent retrouver cette décision, il s'agit de [1997] 2 S.C.R. 117. Cette décision suit immédiatement l'arrêt *Feeney*, qui se trouve dans le même volume, aux pages 13 à 116.

À mon humble avis, il est difficile de dire qu'à ce moment-ci, la Cour suprême n'a pas rendu de décision claire et que par conséquent il n'y a pas de problème et qu'on peut revenir à la jurisprudence; en tant qu'avocat prudent, je dirais qu'on ne saurait déclarer que la cour ne s'est pas prononcée. Si vous me demandez mon avis, la cour s'est prononcée sur cette question.

On pourrait dire que la décision a été rendue à cinq contre quatre et que par conséquent, une cessation de quelque sorte serait possible. D'ailleurs, l'un des témoins a déclaré cet après-midi que le juge qui a émis l'arrêt est malheureusement décédé et que par conséquent, il n'y a plus de majorité. En fait, d'après la loi, cinq juges de la Cour suprême ont rendu cette décision. Par ailleurs, du côté minoritaire, le juge LaForest a depuis pris sa retraite, et nous sommes encore dans une impasse, avec une décision rendue à quatre contre trois.

Cela dit, d'après la loi telle qu'elle existe aujourd'hui, si je suis juge de première instance ou un juge de la cour d'appel dans une province quelconque, d'après l'arrêt *Feeney*, il doit y avoir un mandat avant que l'on puisse entrer dans une habitation afin d'arrêter quelqu'un. Il me semble que c'est la réalité avec laquelle nous devons vivre.

M. Hawkins parle ensuite de la nécessité pour le Parlement d'intervenir. Vous avez entendu les policiers parler de chaos. Je ne suis pas sûr que c'est l'expression qui convient puisque, après tout, pendant un mois après l'arrêt *Feeney*, les policiers pouvaient poursuivre leur travail. Au sujet des affidavits présentés par quatre procureurs généraux afin d'obtenir le sursis d'exécution qui a été accordé par la cour, les quatre procureurs généraux ont présenté à la cour les graves problèmes que cela représenterait pour l'application de la loi et nous en avons parlé ce matin. Nous l'avons fait ne serait-ce que pour expliquer ce qui se trouve dans la loi qui vous est présentée, puisque celle-ci va au-delà du simple fait d'accorder un mandat d'entrée. Le projet de loi porte aussi sur d'autres questions comme les situations d'urgence.

La majorité, dans l'arrêt *Feeney*, laisse cette question en suspens. Sur cela, à mon avis, il n'y a pas de doute. Le ministre de la Justice estimait que le Parlement devait avoir la possibilité de s'exprimer sur ce que devait être la loi dans ce domaine, et il a

that is given. If it is not done by Parliament, the courts must do it. Indeed, some circumstances, left open by the legislation, will be left to the court to expand beyond the minimum that Parliament will have decided should be recognized as exigent circumstances that justify the state to arrest without the warrant of entry in some circumstances.

We have talked about the need to have legislation to address the problems that we now have with the Immigration Act, the Conditional Release Act for parolees, the Extradition Act. These were not covered by the decision in *Feeney* and if we leave it to the common-law it is not clear to me at least that we can read into these pieces of legislation what the Supreme Court of Canada told us we can read into the Code, but I want to make this clear.

Senator Gigantès: They did not say "could"; they said "should."

Mr. Roy: In order to satisfy the constitutional requirement, yes, you are right. The court said that it has created the requirement in law and that it cannot be satisfied with the Criminal Code the way it is right now.

Senator Gigantès: Not even by 514?

Mr. Roy: Section 514 is a different issue altogether.

Senator Cools: Say that again, please?

Mr. Roy: I am saying that the court in *Feeney* has created a regime whereby in order to arrest someone in a dwelling-house, a warrant which does not exist in our law must be obtained. If you look everywhere in the Criminal Code — and believe me we have — you will not find that warrant. It is not present; it did not exist. In the 1986 *Landry* decision, the court found that for the purposes of arrest the police can enter a dwelling-house without a warrant. However, the court said that in 1986 without having to take into account the Charter of Rights and Freedoms. The court, in order to not leave a *vide juridique*, a vacuum, said to read the authorization into the Criminal Code.

Senator Gigantès: You should read it into the Criminal Code: By that, did they mean that even if you do not pass legislation you should assume that the Criminal Code demands that you get such a warrant?

Mr. Roy: You should assume that there is in the Criminal Code an authorization that can be obtained from a judge in order to enter a dwelling-house for the purpose of arresting someone. "Read it in" is what the court said, the "it" being we understood the authorization to enter.

Senator Moore: May I ask you to go over that point again? Could you just give that response again about the Code and reading in?

Mr. Roy: The majority said — and I shall paraphrase — that if the Code currently fails to provide specifically for a warrant containing such prior authorization, such a provision should be read in.

What should be read in? One, we understand this to be the authorization to enter.

l'occasion de le faire. Si le Parlement n'agit pas, les tribunaux devront le faire. D'ailleurs, certaines situations non prévues par la loi obligeront les tribunaux à trancher au-delà du minimum que le Parlement a décidé de faire reconnaître comme des situations d'urgence justifiant que l'État procède à une arrestation sans mandat d'entrée.

Nous avons parlé de la nécessité d'adopter des mesures législatives pour régler les problèmes actuels que présentent la Loi sur l'immigration, la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur l'extradition. L'arrêt *Feeney* ne portait pas sur ces lois et si nous laissons cela à la jurisprudence, il n'est pas sûr que l'on puisse y insérer ce que la Cour suprême du Canada nous a demandé d'insérer dans le Code criminel. Je voulais que cela soit clair.

Le sénateur Gigantès: Ils n'ont pas dit «devrait» mais «pourrait».

M. Roy: Pour répondre aux exigences constitutionnelles, oui, vous avez raison. La cour a affirmé qu'elle a créé le besoin de légiférer et qu'elle ne saurait se satisfaire du Code criminel tel qu'il existe aujourd'hui.

Le sénateur Gigantès: Pas même de l'article 514?

M. Roy: L'article 514 est une toute autre question.

Le sénateur Cools: Je vous demande pardon?

M. Roy: Je dis que la cour, par l'arrêt *Feeney*, a créé un régime dans le cadre duquel, pour procéder à une arrestation dans une habitation, il faut obtenir un mandat qui n'existe nulle part dans nos lois. Si vous cherchez dans tout le Code criminel — croyez-moi, nous l'avons fait —, vous ne trouverez pas ce mandat. On n'en parle pas, il n'existe pas. Dans l'arrêt *Landry* de 1986, la cour a décidé que pour procéder à une arrestation, la police peut entrer dans une habitation sans mandat. Toutefois, en 1986, la cour a dit cela sans tenir compte de la Charte des droits et libertés. La cour, pour ne pas laisser de vide juridique, a demandé l'insertion de l'autorisation dans le Code criminel.

Le sénateur Gigantès: L'insertion dans le Code criminel: voulait-elle dire que même sans légiférer, il faut présumer que le Code criminel demande l'obtention d'un tel mandat?

M. Roy: Il faut présumer qu'il y a dans le Code criminel une autorisation à obtenir d'un juge afin de pouvoir entrer dans un domicile pour y procéder à une arrestation. L'insertion dont la cour parlait est l'autorisation d'entrer.

Le sénateur Moore: Pourriez-vous revenir là-dessus? Pourriez-vous de nouveau nous donner votre réponse au sujet du code et de l'insertion?

M. Roy: La majorité a dit — et je paraphrase — que si le code ne prévoit pas actuellement précisément un mandat portant sur une autorisation préalable, cette disposition doit y être insérée.

Qu'est-ce qui doit y être inséré? Nous comprenons qu'il s'agit de l'autorisation d'entrer.

Senator Gigantès: The requirement for a judicial authorization to enter?

Mr. Roy: No. I think that when you read the whole paragraph, Senator Gigantès, and therefore you read the sentence in context, you will see that the "it" must be referring back to the words "prior judicial authorization" of entry, which is found in the section just preceding. The thing that should be read in is the obtaining of a prior judicial authorization of entry, even though the Criminal Code does not provide for such an order to be given by a judge. The question that remains is unclear, which is why, among other things, the Minister of Justice wants this legislation passed by Parliament. In other words, if it is clear that what we are talking about is the obtaining of an order, what is much less clear is where that should be read in. Is the power given to peace officers to arrest without a warrant to be given under section 495 of the Code? Should that be part of section 487.01, which is a general warrant power provided for in the Criminal Code where there is nothing elsewhere in federal legislation to address a particular issue? Alternatively, should that be read as part of a warrant to arrest someone, which implies that you have already charged someone with a crime? There are at least these three possibilities. In the documents filed with the court in order to obtain the first order in June of this year, the attorneys general stated on the record that it is unclear which of those options should be used. In fact, they all have variations on those options.

If this bill is not passed, at the end of this week we will be in a situation where Parliament has not spoken on the issue and it will, therefore, be very unclear under what exigent circumstances the police in this country can arrest without a warrant. You will have a patchwork of warrants because British Columbia, Quebec and Newfoundland all have their own way of doing things. The Minister of Justice thinks that it is wholly unsatisfactory. The basic principles of the criminal law should be applicable from coast to coast to coast. Furthermore, you would not have legislation to address federal statutes such as the Immigration Act, the Extradition Act, or the CCRA for parolees. That would be unsatisfactory because there would be no legal regime to work from.

You may ask why application should not be made for a further extension to the Supreme Court of Canada. To be candid with you, the first time we sought an extension I filed the affidavit but I was uncertain whether the extension would be granted. That is because the Supreme Court of Canada, if it grants an order staying the execution of its own decision in *Feeney*, would be, basically, allowing the state to continue to violate the constitutional rights of Canadians.

In the *Feeney* case, the court decided that the evidence which had been gathered — including a shirt soaked in blood and statements made by Mr. *Feeney* — must be excluded because of this breach of constitutional law. It is difficult to go back to the Supreme Court and ask for a three-month extension, because Parliament is not sitting in December or January and will only resume in February, when the court has provided for at least part of the remedy in its own decision. Again, being candid with you, this bill had already been tabled in Parliament when the court rendered its decision, so I think that asking the court to grant a

Le sénateur Gigantès: L'exigence d'obtenir une autorisation judiciaire d'entrer?

M. Roy: Non. Quand vous lisez tout le paragraphe, sénateur Gigantès, et que vous lisez la phrase dans son contexte, vous constaterez qu'elle renvoie à l'autorisation judiciaire préalable d'entrer, qui est mentionnée dans la partie précédente. La chose à insérer, c'est l'obtention d'une autorisation judiciaire préalable pour l'entrée, même si le Code criminel ne prévoit pas qu'une ordonnance de ce genre puisse être accordée par un juge. Une question reste à clarifier: pourquoi, entre autres, le ministre de la Justice veut que le Parlement adopte une loi à ce sujet. Autrement dit, s'il est clair que nous parlons de l'obtention d'une ordonnance, ce qui est moins clair, c'est là où cela doit être inséré. Est-ce que le pouvoir d'arrestation sans mandat accordé aux agents de la paix se trouverait à l'article 495 du code? Devrait-il faire partie du paragraphe 487.01, qui est un mandat général donné par le Code criminel lorsque rien d'autre dans les lois fédérales ne se rapporte à une question précise? Par ailleurs, cela devrait-il être compris comme un mandat d'arrestation, ce qui présume qu'on a déjà porté des accusations? Il y a au moins trois possibilités. Dans les documents déposés à la cour en juin, pour obtenir la première ordonnance, les procureurs généraux ont déclaré officiellement qu'on ne pouvait savoir exactement quelle option devait être choisie. En fait, ils offraient tous des variantes de ces options.

Si le projet de loi n'est pas adopté, à la fin de la semaine, le Parlement ne se sera pas prononcé sur la question et il régnera toute une confusion sur les circonstances urgentes dans lesquelles les policiers canadiens peuvent procéder à une arrestation sans mandat. Il y aura des mandats de toutes sortes parce que la Colombie-Britannique, le Québec et Terre-Neuve ont chacun leur façon de procéder. Le ministre de la Justice estime que c'est tout à fait insatisfaisant. Les principes fondamentaux du droit pénal devraient s'appliquer d'un océan à l'autre. En outre, il n'y aurait pas de loi à ce sujet se rapportant à des lois fédérales comme la Loi sur l'immigration, la Loi sur l'extradition et la Loi sur la mise en liberté sous condition. Ce serait insatisfaisant puisqu'il n'y aurait plus de cadre juridique à ce sujet.

Vous pouvez vous demander pourquoi on ne ferait pas une autre demande de prolongement à la Cour suprême du Canada. Honnêtement, la première fois que nous avons demandé un prolongement, j'ai présenté la demande mais je n'étais pas sûr qu'on nous l'accorde. En effet, en accordant une ordonnance de sursis d'exécution de l'arrêt *Feeney*, soit de sa propre décision, la Cour suprême du Canada permettrait à l'État de continuer à enfreindre les droits constitutionnels des Canadiens.

Dans l'affaire *Feeney*, la cour a déclaré que les éléments de preuve recueillis, y compris une chemise maculée de sang et les déclarations faites par M. *Feeney*, devaient être exclus parce qu'il y avait eu entorse au droit constitutionnel. Il est difficile de revenir devant la Cour suprême et de demander un prolongement de trois mois, parce que le Parlement ne siège ni en décembre ni en janvier et qu'il ne reprendra ses travaux qu'en février, alors que la cour a déjà prévu une mesure corrective en rendant sa décision. Et encore une fois, bien franchement, le projet de loi avait déjà été déposé au Parlement lorsque la cour a rendu sa décision, et un

further extension is asking a lot. However, that does not mean that the court is ordering Parliament to do anything.

Senator Cools: I wish to raise a point of order.

The Chairman: Senator Cools, you cannot raise a point of order because you are not a member of the committee.

To be fair to the witness, we did interrupt him constantly when he was making his presentation so we will afford him some leeway now. However, I would ask the witness to confine himself to answering questions.

Mr. Roy: I shall.

My point is that the court, by granting an extension of its own order to stay the execution of its judgment, did not order Parliament to do anything. Parliament can decide to do nothing, at which point we would revert to the common-law and, for the reasons I have given, this would be very unsatisfactory.

[Translation]

Senator Cogger: I was not here this morning and therefore missed the first part of your evidence. The theory presented to us by Professor Hawkins is in itself quite attractive; it would provide an elegant way of resolving the problem. You have strong arguments against and it must be recognized that Professor Hawkins, however attractive his theory may be, is alone in advocating it, and it would be surprising if it had not been already considered by the Supreme Court or any other legal expert in Canada.

If we were not to do anything, would the courts continue, in accordance with the *Feeney* decision, to read in the provision that we did not put in?

Mr. Roy: That is correct.

Senator Cogger: First, I would point out that we are not changing very much by doing nothing; since the Supreme Court tells us: "whether it is there or not, you shall read it in". You tell us that the Supreme Court is not ordering the Parliament of Canada to do anything, but at the same time it tells us: "we are not giving you an order to do anything; but whether you do it or not, it will be interpreted as being there".

Second, I do not have your knowledge of the Criminal Code, but you tell us as regards the provision they now want inserted that if it is not included, the various jurisdictions might interpret it differently or try to apply it in different sections of the Code. If we make a mistake and apply it in the wrong place, will the Court not continue to read it in any way it wants to?

Mr. Roy: I will answer your second question first. Parliament can and must decide on the type of legal instruments available to the courts and the police, in order to act in these areas. That is provided for in the law. That provision is in every respect consistent with what the Supreme Court of Canada suggested be included in the Criminal Code, namely authorization to enter, for the purpose of carrying out an arrest.

autre prolongement serait beaucoup demandé à la cour. Cela ne signifie pas toutefois que la cour ait ordonné quoi que ce soit au Parlement.

Le sénateur Cools: Je veux invoquer le Règlement.

La présidente: Vous n'avez pas le droit de le faire, sénateur Cools, car vous n'êtes pas membre du comité.

Il faut être juste envers le témoin, et nous l'avons interrompu constamment pendant son exposé, donc on va lui accorder une petite marge de manoeuvre maintenant. Cependant, je lui demanderais de s'en tenir à répondre aux questions.

M. Roy: Je vais le faire.

Ce que je voulais vous dire c'est qu'en accordant une prolongation de sa propre ordonnance de surseoir à son jugement, la cour n'a pas ordonné au Parlement de faire quoi que ce soit. Le Parlement peut décider de ne rien faire, et dans ce cas nous reviendrions à la common law, ce qui serait très insatisfaisant, pour les raisons que je vous ai déjà données.

[Français]

Le sénateur Cogger: N'étant pas là ce matin, j'ai raté la première partie de votre témoignage. La théorie que nous a présentée le professeur Hawkins est, en soi, relativement attrayante; ce serait une porte de sortie élégante. Vous avez des arguments sérieux à offrir à l'encontre et il faut bien avouer que le professeur Hawkins, pour attrayante que soit sa théorie, est tout seul à la défendre et il serait étonnant que la Cour suprême ne l'ait pas considérée, ni aucun autre juriste au Canada.

Si on ne faisait rien, n'est-il pas vrai que, suivant la décision *Feeney*, les tribunaux continueraient de «read in the provision that we did not put in»?

M. Roy: C'est exact.

Le sénateur Cogger: En premier lieu, je mentionnerai que nous ne changeons pas grand-chose, en ne faisant rien; puisque la Cour suprême nous dit: «whether it is there or not, you shall read it in». Vous nous mentionnez que la Cour suprême n'ordonne rien au Parlement du Canada, et du même souffle, elle nous dit: «on n'a rien à vous ordonner; mais faites-le ou non, ce sera interprété comme étant là».

Deuxièmement, je n'ai pas votre connaissance du Code criminel, mais vous nous dites, au sujet de la disposition dont on veut maintenant l'insertion, qu'en l'absence d'une telle insertion, les diverses juridictions risquent de l'interpréter différemment ou de l'appliquer à diverses sections du code. Si nous faisons erreur et que nous l'appliquons à la mauvaise place, la cour ne va-t-elle pas continuer de la lire là où elle le veut?

M. Roy: Je vais débiter par votre deuxième question. Le Parlement peut et doit se prononcer sur le type d'instrument juridique à la disposition des tribunaux et de la police, pour agir dans ces domaines. Cela est prévu dans le projet de loi. Cette disposition est, en tous points, conforme à ce que la Cour suprême du Canada a suggéré d'insérer au Code criminel, à savoir une autorisation d'entrer, aux fins de procéder à une arrestation.

In the absence of such clear authorization in the Code, the provinces must refer to another provision of the Code. We are told: "read it in", so it has to be related to something. That is where the problem is, namely that the provinces have different theories with respect to what it could be linked to.

In some cases, they say it could be related to arrest without a warrant, section 495. The problem here is that I really do not see how you could read in to section 495 something which is not even there in any shape or form.

I also mentioned to you that reference could possibly be made to subsection 487.01; but this has a clause which could be very problematic for anyone who wishes to rely on it, so the effect of subsection 1 is not to adversely affect the physical security of an individual. It could be validly argued against provinces wishing to apply that section that an individual's physical integrity is most adversely affected when you seize him or her and take them somewhere else. Integrity implies not piercing the skin, but it also involves the integrity of the individual as such.

The other possibility is to have an arrest warrant which, in itself, implies charging someone with the crime and including that in the arrest warrant. As regards arresting an individual in a dwelling-house, four jurisdictions have considerable misgivings about this: New Brunswick, Quebec, Manitoba and British Columbia. Before anyone is charged in those provinces, a Crown prosecutor must take a position. There must be a screening process and, as you can appreciate, that process can be cumbersome. In fact, the affidavit of the Chief Prosecutor of the province, Paul Monty, in support of the application, provided that specifically in June.

The three solutions being considered are unsatisfactory. That is why people want Parliament to find a solution that is acceptable to the police, the attorneys general, and to some extent, to the Bar. You have heard Mr. Koziembrocki mention that this was not the problem with respect to this bill. The problems are constitutional in nature.

If nothing is done, we find ourselves in an unsatisfactory situation, because various solutions must apply in various places. The bill allows Parliament to make a decision regarding emergencies in which the State can arrest without prior legal authorization. It is important to have a system that applies to immigration, parole and extradition. At the moment, that is not clear on reading *Feeney*, which talks about "reading it in". The Minister of Justice has said that Parliament must act and make a decision regarding Bill C-16.

Senator Cogger: On May 22, 1997, the Supreme Court ruled that this was a violation of human rights. Passing a bill here before the weekend will not regularize any of these cases. Will defenders not be immediately taking your testimony and maintaining to the Court that their client was living under an unconstitutional system?

Les provinces, en l'absence de cette autorisation prévue de façon claire au code, doivent se référer à une autre disposition définie au code. On dit: «read it in», il faut donc que ce soit associé à quelque chose. Là où cela fait problème, c'est que les provinces, tentant de voir à quoi cela pourrait se rattacher, ont différentes théories.

Dans certains cas, on parle de peut-être l'associer à l'arrestation sans mandat, l'article 495. Ce qui est problématique, c'est que je vois mal comment on peut lire, à l'article 495, quelque chose qui n'est même pas là-dedans «ni d'Ève ni d'Adam».

Je vous ai également mentionné que l'on pouvait possiblement se réclamer de l'article 487.01; mais celui-ci a une clause qui risque d'être fort embêtante pour ceux qui voudraient s'en réclamer, car son paragraphe 1 n'a pas pour effet de permettre de porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne. Les provinces, qui voudraient appliquer cet article, pourraient se voir opposer valablement que l'on porte la plus grande intégrité à quelqu'un lorsque vous vous saisissez de sa personne et que vous l'amenez ailleurs. L'intégrité implique de ne pas percer le derme, mais il s'agit aussi de l'intégrité de la personne en soi.

L'autre possibilité est d'avoir un mandat d'arrestation qui, lui, implique d'accuser quelqu'un du crime et de l'inscrire dans le mandat d'arrestation. Pour ce qui est d'arrêter cette personne dans une maison d'habitation, cette solution déplaît considérablement à quatre juridictions: le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique. C'est qu'avant de porter une accusation dans ces provinces, un procureur de la couronne doit se prononcer. Un tamis doit s'opérer et on comprendra que c'est ennuyeux. De fait, l'affidavit du procureur en chef de la province, Paul Monty, au soutien de la demande, le prévoyait de façon spécifique au mois de juin.

Les trois solutions envisagées sont insatisfaisantes. De là l'intérêt que le Parlement trouve une solution et que celle-ci reçoive l'assentiment des corps de police, des procureurs généraux et, dans une certaine mesure, du Barreau. Vous avez entendu M. Koziembrocki mentionner que cela n'était pas le problème quant à ce projet de loi, il s'agit de problèmes constitutionnels.

Si rien n'est fait, nous sommes devant une situation insatisfaisante puisque différents remèdes doivent s'appliquer à différents endroits. Le projet de loi permet au Parlement de se prononcer sur les urgences qui permettent à l'État d'arrêter sans autorisation judiciaire préalable. Il est important d'avoir un régime qui s'applique en matière d'immigration, de liberté conditionnelle et d'extradition. Actuellement, ce n'est pas évident à la lecture de *Feeney* qui dit: «read it in». La ministre de la Justice nous dit qu'il faut que le Parlement agisse et se prononce au sujet du projet de loi C-16.

Le sénateur Cogger: Le 22 mai 1997 la Cour suprême a statué qu'il s'agissait d'une violation des droits de la personne. L'adoption d'une loi d'ici la fin de la semaine ne régularisera aucun de ces cas. Les avocats de la défense ne vont-ils pas immédiatement prendre votre témoignage et faire valoir au tribunal que son accusé vivait sous un régime inconstitutionnel?

Mr. Roy: Earlier I read you the first part of the court order of June 27, 1997. That answers your question. It states that the transitional period during which everything is suspended shall apply throughout Canada, without applying to the decision made or to be made in this case.

The Supreme Court said that in the case of Mr. Feeney, the *Feeney* ruling would continue to apply to him. When Mr. Feeney's case comes to trial in February, he will benefit from the Court's decision; the evidence that was set aside by the Supreme Court will continue to be set aside. For all other cases during this period, we will continue to operate as though the *Feeney* decision had never been handed down. However, the Court cannot extend this period indefinitely. In the last seven months, all the cases in which arrests were made in dwelling-houses without a warrant, continue to be valid arrests in accordance with the decision made on June 27, 1997.

Senator Cogger: I have here the affidavit issued by British Columbia last June. Was this affidavit in support of the first request?

Mr. Roy: The first request. We must understand that the case before the Supreme Court involved only Mr. Feeney and British Columbia. The only parties before the Supreme Court of Canada at this stage are: British Columbia, the Attorney General and Mr. Feeney. British Columbia is appealing to the Court to ask, first, that it clarify what it said in its decision, or second, to suspend the effect of the judgment for six months.

Senator Cogger: Were these requests made last June?

Mr. Roy: Yes.

Senator Cogger: That is, one month after the decision in *Feeney*?

Mr. Roy: Exactly. I think the request was made around June 10, 1997, and the ruling was made on June 27, 1997.

Senator Cogger: Could the Federal Crown intervene at that point?

Mr. Roy: The Federal Crown intervened at that point.

Senator Cogger: In support of the same request?

Mr. Roy: On the basis of the affidavit submitted by Mr. Daniel Bellemare, who is the Assistant Deputy Minister in charge of the Criminal Law Branch at the Department of Justice. He was also supported by Alberta, Quebec and Ontario.

Senator Cogger: Did the request for an extension come from the Attorney General of Canada?

Mr. Roy: The request for an extension was a joint request. British Columbia has standing, and the Attorney General of Canada proceeded on the basis of the affidavit that I provided.

Senator Cogger: That more or less creates three systems. A *Feeney* system, isn't that right?

Mr. Roy: Yes.

M. Roy: Je vous ai lu tantôt la première partie de l'ordonnance de la cour du 27 juin 1997, cela répond à votre question. On y dit que la période transitoire durant laquelle le tout est suspendu s'appliquera partout au Canada sans toutefois s'appliquer à la décision qui a été prise ou qui doit l'être en l'espèce.

La Cour suprême a dit que l'arrêt *Feeney* dans le cas de M. Feeney continue de s'appliquer à lui. Lorsque M. Feeney subira son procès au mois de février, il bénéficiera de la décision de la cour; les preuves qui ont été écartées par la Cour suprême continueront de l'être. Pour tous les autres cas pendant cette période, on continuera de fonctionner comme si l'arrêt *Feeney* n'avait jamais été rendu. Mais, la cour ne peut pas étendre cette période indéfiniment. Au cours des sept derniers mois, toutes les affaires, où il y a eu des arrestations dans des maisons d'habitation sans mandat, continuent d'être des arrestations valides en vertu de la décision rendue le 27 juin 1997.

Le sénateur Cogger: J'ai devant moi l'affidavit de la Colombie-Britannique qui avait été émis en juin dernier. Cet affidavit était au soutien de la première demande?

M. Roy: De la première demande. Il faut comprendre que l'affaire en Cour suprême était uniquement entre la Colombie-Britannique et M. Feeney. Les seules personnes devant la Cour suprême du Canada, à ce stade, sont: la Colombie-Britannique, le procureur général et M. Feeney. La Colombie-Britannique se pourvoit devant la cour pour leur demander, premièrement, de clarifier ce qu'ils ont dit dans leur jugement, ou deuxièmement, suspendre l'effet de ce jugement pour une période de six mois.

Le sénateur Cogger: Ces demandes ont été faites au mois de juin dernier?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Cogger: Donc, un mois après la décision dans l'arrêt *Feeney* ?

M. Roy: Effectivement. Je pense que la demande a été présentée autour du 10 juin 1997 et la décision a été rendue le 27 juin 1997.

Le sénateur Cogger: Est-ce que la couronne fédérale intervient à ce moment-là?

M. Roy: La couronne fédérale est intervenue à ce stade.

Le sénateur Cogger: Au soutien de la même demande?

M. Roy: Sur la base de l'affidavit de M. Daniel Bellemare qui est le sous-ministre adjoint, responsable des litiges criminels au ministère de la Justice; il a été aussi supporté par l'Alberta, le Québec et l'Ontario.

Le sénateur Cogger: La demande d'extension c'est celle du procureur général du Canada?

M. Roy: La demande d'extension est une demande jointe. La Colombie-Britannique a le «standing» et le procureur général du Canada c'est sur la base de l'affidavit que j'ai fourni.

Le sénateur Cogger: Cela crée quasiment trois régimes. Un régime *Feeney*, n'est-ce pas?

M. Roy: Oui.

Senator Cogger: It became the law on May 22, 1997, as a result of the Supreme Court decision. Is that correct?

Senator Gigantès: For Feeney only.

Senator Cogger: No, for everyone. One month later, the Supreme Court was asked to rule on this. The Supreme Court held that the decision in *Feeney* would stand. So there is another system for the rest of the world.

Mr. Roy: Retroactive to May 22, 1997.

Senator Cogger: Retroactive as well?

Mr. Roy: Yes.

Senator Nolin: Only lawyers can do such things — even magicians cannot.

Mr. Roy: We are quite proud about that.

Senator Losier-Cool: My question is very simple and I hope you will not give me a lawyerly answer using a lot of legal jargon. I am somewhat worried about the power this bill gives to the police. I think it gives the police a great deal of power. Can you reassure me and tell me that the police will not go off on manhunts?

Mr. Roy: Bill C-16 gives police officers much less power than they had on May 22, 1997. The common law provided specifically that a person could be arrested without any legal authorization to enter his or her dwelling. Bill C-16 provides, rather, that the basic legal requirement is that the police obtain a warrant to enter a dwelling-house in order to arrest someone. You may have noted the dismay expressed by some police representatives in their presentations. They find the bill extremely problematical. We told them that at this stage we have no choice. The issue involves the state of constitutional law. The Supreme Court of Canada has held that if you want to enter a dwelling-house, you must have a warrant. The court ruled that what they could try to do is to grant a flexible warrant, which does not require more than is necessary to meet the requirements of the Constitution. That is what we think we have done with Bill C-16 — neither more nor less. But the flexibility comes into play at two levels.

The first level is the definition of “exigent circumstances”. The bill does provide for this flexibility. The Minister of Justice thinks that in a free and democratic society, it is reasonable that the police be able to intervene before someone is wounded or before evidence is destroyed — evidence of the offence in order to justify the arrest of an individual. In the Minister’s view, that is a reasonable limit in a free and democratic society. That is the first example of flexibility.

It is recognized in law that the police cannot create their own exigent circumstances. These circumstances must be assessed objectively. This assessment will occur when charges have been laid against someone and the point will be made that this does not constitute exigent circumstances. This, in itself, constitutes the

Le sénateur Cogger: Le 22 mai 1997, cela devient loi suite à la décision de la Cour suprême?

Le sénateur Gigantès: Pour Feeney seulement.

Le sénateur Cogger: Non, pour tout le monde. Un mois plus tard, on demande à la Cour suprême de se prononcer. La Cour suprême statue que la décision dans l’affaire *Feeney* demeure. Pour le reste du monde entier, il y a un autre régime.

M. Roy: Rétroactif au 22 mai 1997.

Le sénateur Cogger: Rétroactif en plus?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: Il n’y a que les avocats qui sont capables de faire des choses comme cela; même les magiciens ne sont pas capables.

M. Roy: Nous avons une certaine fierté dans cela.

Le sénateur Losier-Cool: Ma question est très simple et j’ose croire que dans votre candeur, vous ne me donnerez pas une réponse d’avocat, pas trop de *obiter dicta*. J’ai une certaine crainte ou insécurité vis-à-vis du pouvoir que l’on donne à la force policière dans ce projet de loi. Il me semble que l’on donne beaucoup de pouvoir aux policiers. Pouvez-vous me sécuriser face à cela et m’assurer que les policiers ne partiront pas en chasse?

M Roy: Le projet de loi C-16 accorde beaucoup moins de pouvoir à la police que ceux qui existaient le 22 mai 1997. La Common law prévoyait spécifiquement que l’on puisse arrêter quelqu’un sans avoir d’autorisation judiciaire pour entrer chez cette personne. Le projet de loi C-16 stipule, au contraire, que le régime juridique de base c’est l’obtention d’un mandat pour entrer dans une maison d’habitation aux fins d’arrêter quelqu’un. Vous avez peut-être noté le désarroi qu’ont tenté d’exprimer les représentants de la force policière lors de leur présentation. Pour eux, cela est extrêmement problématique. Nous leur avons mentionné, qu’à ce stade-ci, nous n’avons pas le choix. C’est l’état du droit constitutionnel dont il s’agit. La Cour suprême du Canada a décidé que si vous voulez entrer dans une maison d’habitation, il vous faut un mandat. Ils ont statué que ce qu’ils pouvaient tenter de faire c’est de donner un mandat qui soit souple, qui ne requiert pas plus que ce qui est nécessaire pour satisfaire la Constitution. C’est ce que nous croyons avoir fait avec le projet de loi C-16, pas plus pas moins. Mais, la souplesse intervient à deux niveaux.

Le premier niveau, c’est dans la définition de ce que constituent les circonstances urgentes, en anglais: «exigent circumstances». Cette souplesse est prévue dans le projet de loi. La ministre de la Justice pense que dans une société libre et démocratique, il est raisonnable que la police puisse intervenir avant que quelqu’un ne soit blessé ou avant qu’une preuve ne soit détruite; preuve de l’infraction pour justifier l’arrestation d’un individu. D’après la ministre, c’est une limite raisonnable dans une société libre et démocratique. C’est une première souplesse.

Il est reconnu en droit, que la police ne peut pas créer ses propres circonstances urgentes. Il faut que ces circonstances soient appréciées d’une façon objective. Cette appréciation se fera lorsque des accusations auront été portées contre quelqu’un et que l’on soulèvera le point que cela ne constituait pas des

“checks and balances” in the system. That is a first place where flexibility comes into play.

The other area in which flexibility is introduced in the bill is the whole matter of telewarrants, which allow the police to get the warrant in question by telephone or by fax.

One of your colleagues, which unfortunately is not here this afternoon, was asking me questions a little earlier today when the meeting was adjourned, about the way in which telewarrants worked. If necessary, tomorrow I would be pleased to answer these questions.

In any case, it is not accurate to say that the bill gives the police more power. It gives the police some powers which would otherwise disappear and eventually prevent them from doing their job. This is all in order to comply with the Constitution.

The mandate created by subsection 529.1 is quite constitutional; the court asked us for that. There will be arguments raised as regards exigent circumstances. You have heard that certain witnesses, such as REAL Women, point out that this will lead to court challenges. We have the choice between doing nothing or thinking that there will be challenges.

The position of the government, as presented by the Minister of Justice in her bill, is to give the police this opportunity and to defend cases where there could be some difficulty. It should not be forgotten that the Supreme Court of Canada has stated on numerous occasions that when Parliament decides on a measure which might infringe on the Charter of Rights and Freedoms, it should be given “a measure of deference”. As Parliament has decided on that issue, the Court will step back a little. As the Court has stated on numerous occasions, if you leave anything to the Common law, then it is judge-name law; they will work together to ensure that the legislation is perfect in their view. According to the Minister of Justice, we must give Parliament the opportunity to decide, and after that the Supreme Court will take note of the decision taken by Parliament.

[English]

As a matter of fact, Mr. Koziembrocki was before the court last Thursday asking the court to change the common-law on the basis of the Charter. He made his argument which was peppered with questions from the bench. After retiring for about 20 minutes, they complimented Mr. Koziembrocki on his arguments, but stated that they did not wish to decide the issue at that time but that they wanted him to serve his factum on attorneys general so that they would hear from them.

That is exactly what did not take place in *Feeney*.

There are three ways of making changes: You can change the legislation, the Supreme Court of Canada Act, you can change the rules of the court, or you can change the practice. It looks like the practice of the court is in the process of changing. I believe that, when Parliament speaks, the court listens. That is the opportunity that is presented with Bill C-16.

circonstances urgentes; ce qui, en soi, constitue le «check and balance» dans le système. C'est la première souplesse.

L'autre élément de souplesse, qui est introduit dans ce projet de loi, c'est toute la question des télémandats qui permettent à la police d'obtenir ledit mandat par voie de téléphone ou par voie d'utilisation de télécopieur.

Un de vos collègues, qui n'est malheureusement pas ici cet après-midi, me questionnait un peu plus tôt aujourd'hui, alors que la séance était levée, sur le fonctionnement d'un télémandat; si nécessaire, demain, il me fera plaisir de répondre à ces questions.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas exact de dire que ce projet de loi donne des pouvoirs à la police. Il confère à la police certains des pouvoirs qui, autrement, disparaîtraient et les empêcheraient essentiellement de faire leur travail. Tout cela en respect de la Constitution.

Le mandat créé par l'article 529.1 est un mandat qui est tout à fait constitutionnel; la cour nous l'a demandé. Il y aura des arguments soulevés par rapport à la question des circonstances d'urgence. Vous avez entendu certains témoins — REAL Women, entre autres — souligner le fait que cela va créer des contestations. Nous avons le choix de ne rien faire ou de penser qu'il va y avoir des contestations.

La position du gouvernement, telle que présentée par la ministre de la Justice dans son projet de loi, c'est de donner cette occasion à la police et défendre les cas qui se présenteront où il pourrait y avoir une difficulté. N'oublions pas que la Cour suprême du Canada a dit à de nombreuses reprises que lorsque le Parlement se prononce sur une mesure qui pourrait être en violation avec la Charte des droits et libertés on lui donne: «a measure of deference». Le Parlement s'étant prononcé là-dessus, la cour va prendre un peu de recul. Si vous laissez le tout à la Common law, la cour l'a dit à de nombreuses reprises, c'est du «judge-made law»; ils vont s'organiser pour que la loi soit parfaite à leurs yeux. D'après la ministre de la Justice, nous devons donner au Parlement l'occasion de se prononcer et, après cela, la Cour suprême prendra note de la décision prise par le Parlement.

[Traduction]

En fait, M. Koziembrocki était devant la cour jeudi dernier pour lui demander de modifier la common law à cause de la charte. Il a présenté sa plaidoirie et il a été bombardé de questions de la part des juges. Après une pause d'environ 20 minutes, les juges ont félicité M. Koziembrocki de sa plaidoirie, mais ont dit qu'ils ne voulaient pas prendre une décision à ce moment-là, mais qu'ils voulaient qu'il signifie son mémoire aux procureurs généraux afin d'entendre leurs réactions.

C'est exactement ce qui n'a pas été fait dans l'affaire *Feeney*.

Il y a trois façons d'apporter des modifications: on peut modifier la loi, la Loi sur la Cour suprême du Canada, on peut modifier les règles de la cour ou on peut modifier la pratique. Il paraît que la pratique de la cour est en train d'être modifiée. Je suis convaincu que lorsque le Parlement se prononce, la cour l'écoute. C'est l'occasion offerte par le projet de loi C-16.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I had another question on the telewarrant, but as you will be talking about that tomorrow, I will wait till then.

[English]

Senator Moore: Mr. Roy, I believe you were here this afternoon when one of our witnesses, in dealing with section 529.43(a), specifically the words "reasonable grounds to suspect," suggested that "reasonable grounds to believe" might be more appropriate. Can you tell me why the word "suspect" was chosen as opposed to the word "believe" when we use "believe" in other situations where it seems to be more palatable, or more consistent?

Mr. Roy: Mr. Koziembrocki was pointing out that the standard provided for in the section you just referred to is lower — "reasonable suspicion" is lower than "reasonable grounds to believe". I am in full agreement with Mr. Koziembrocki that this standard is lower.

Perhaps the best way of describing what are the reasonable grounds to believe is that description which is given by a learned author, Mr. Justice Ewaschuk of the Ontario General Division in his book *Criminal Pleadings*. He refers to that standard as being credibly based probability. In order to have reasonable grounds to believe, there must be a probability that something will happen.

Senator Moore: To suspect or to believe?

Mr. Roy: To believe. "Suspect" is a lower threshold. It is a threshold that is objective and not subjective — you must be able to articulate reasons your suspicion, and those reasons must be reasonable. That means that another person would probably reach the same conclusion. But that standard is definitely lower than "reasonable grounds to believe".

By going with that lower standard the attempt is being made to try to capture more cases where the state will be able to intervene for the purpose of stopping imminent bodily harm being caused to someone. It is not only the standard of reasonable grounds to "suspect" that is important in the circumstances, but it is also the nature of the injury that is to be caused and when that will happen if the police are unable to intervene. The Minister of Justice is of the view that this standard is defensible, that she will be able to convince a judge that, in a free and democratic society, it should be possible for the state to intervene on the basis of a reasonable suspicion that someone will be injured. That is why we have the standard that we have here instead of having what I have described as being the credibly based probability that someone will be hurt.

Put yourself in the shoes of a policeman who must determine if there is a probability that someone may be injured in a certain place. By the time the decision is made it has already happened. The danger must be imminent, and the police must move fast. Remember that this legislation will provide all sorts of flexibility. The police can phone the justice of the peace in order to obtain

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: J'avais une autre question sur le télémandat, mais comme vous allez en parler demain, je vais attendre à demain.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Je pense que vous étiez présent cet après-midi, monsieur Roy, lorsqu'un de nos témoins a parlé du paragraphe 529.4(3). Il parlait plus précisément des mots «motifs raisonnables de soupçonner» et a dit que les mots «motifs raisonnables de croire» seraient peut-être préférables. Pouvez-vous me dire pourquoi le mot «soupçonner» a été utilisé plutôt que le mot «croire», étant donné qu'on emploie le mot «croire» dans d'autres cas où il semble plus acceptable ou plus logique?

M. Roy: M. Koziembrocki disait que le critère prévu dans la disposition à laquelle vous venez de faire allusion est moins exigeant — «motif raisonnable de soupçonner» est un critère moins exigeant que «motif raisonnable de croire». Je suis tout à fait d'accord avec M. Koziembrocki pour dire que ce critère est moins exigeant.

C'est peut-être M. le juge Ewaschuk, un auteur savant, de la Division générale de la Cour de l'Ontario, qui a décrit le mieux ce que sont les motifs raisonnables de croire dans son livre qui s'intitule *Criminal Pleadings*. Il décrit le critère comme étant une probabilité ayant un minimum de fondement. Afin d'avoir des motifs raisonnables de croire, la probabilité que quelque chose doit se passer doit exister.

Le sénateur Moore: Pour soupçonner ou pour croire?

M. Roy: Pour croire. Le terme «soupçonner» est un critère moins exigeant. Il s'agit d'un critère qui est objectif plutôt que subjectif — il faut pouvoir donner des motifs de vos soupçons, et ces motifs doivent être raisonnables. Cela signifie que quelqu'un d'autre tirerait probablement la même conclusion. Mais le critère est certainement moins exigeant que celui des «motifs raisonnables de croire».

Avec ce critère moins exigeant, on essaie d'englober plus de cas où l'État pourra intervenir pour empêcher des lésions corporelles imminentes. Dans ces cas-là, ce n'est pas seulement le critère des motifs raisonnables de soupçonner qui est important, mais également la nature des blessures qui seront causées et le moment où elles seront faites si la police ne peut pas intervenir. La ministre de la Justice estime que ce critère est défendable et qu'elle pourra convaincre un juge que dans une société libre et démocratique, il doit être possible pour l'État d'intervenir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que quelqu'un va subir des blessures. C'est la raison pour laquelle on a ce critère plutôt que celui d'une probabilité ayant un minimum de fondement, comme je l'ai décrit.

Mettez-vous à la place d'un policier qui doit établir la probabilité de lésions corporelles. La personne les aura déjà subies. Il faut que le danger soit imminent, et le policier doit agir tout de suite. Rappelez-vous que ce projet de loi permet beaucoup de flexibilité. Le policier peut téléphoner au juge de paix pour obtenir un mandat. «Imminent» veut dire imminent dans la

the warrant. "Imminent" means imminent in the circumstances, it is happening now. This would be imminently defensible before a court. That would be the position the Attorney General of Canada would take if this were to be challenged on the basis of the Constitution.

Senator Moore: What about the concerns we heard about? Are justices of the peace covered? If so, should that not be written in?

Mr. Roy: In my view they are clearly covered. I would point to section 529.1. It states that a judge or a justice may issue a warrant in form 7.1. It cannot be any clearer as to who has the authority to do that.

Senator Moore: I would take that to mean that a "justice" would be a justice of the Supreme Court, and that a "judge" would be a judge of the Provincial Court. A justice of the peace is not a judge, at least not in Nova Scotia.

Mr. Roy: Section 2 of the Criminal Code provides for the definition of those terms. There you will see that "justice" is defined as follows:

"Justice" means a justice of the peace or a provincial court judge, and includes two or more justices where two or more justices are, by law, required to act or, by law, act or have jurisdiction;

In the Criminal Code the word "justice" means "justice of the peace".

Senator Gigantès: Or two or more where required.

Mr. Roy: Yes.

Senator Moore: Given the concern that was expressed about the availability of a justice, do you think that is dealt with by the fact that JPs are included?

Mr. Roy: The short answer is yes.

It is important to put on the record that, in order to get a search warrant, you must satisfy a justice of the peace that it is required. Indeed, a warrant for the arrest of someone can be issued by a justice of the peace. It is the same level of court all the way through.

Senator Moore: What about the concerns relating to prior announcement? I am thinking of the safety of the police officer.

Mr. Roy: The relevant provision is 529.4. That is, basically, the same scheme which applies to exigent circumstances. That will apply to the announcement requirement so that the police, as a rule, must announce their presence. However, if by announcing their presence they jeopardize the safety of someone inside, therefore, imminent bodily harm may be caused to someone, the law would provide that they need not announce their presence. If there are grounds to believe that evidence will be destroyed, then the law would provide for the government, the police, to go in without announcing itself. It is a statement by Parliament to which a large measure of deference, in my view, would be given by the courts. That is the beauty of having this in legislation, Parliament states the law.

situation, cela veut dire que l'agression est en train de se produire. On pourrait facilement invoquer cet argument devant un tribunal. Voilà ce que dirait le procureur général du Canada si on conteste cette disposition en vertu de la Constitution.

Le sénateur Moore: Que pensez-vous des inquiétudes dont on nous a fait part? Les juges de paix sont-ils couverts? Sinon, est-ce qu'on ne devrait pas les inclure?

M. Roy: Selon moi, ils sont certainement couverts. Je vous réfère à l'article 529.1, qui dit que le juge ou le juge de paix peut délivrer un mandat, selon le formulaire 7.1. On ne pourrait pas être plus clair sur les personnes habilitées à délivrer un mandat.

Le sénateur Moore: Je dirais que le mot anglais «justice» désigne un juge de la Cour suprême, tandis que «judge» désigne un juge de la cour provinciale. Un juge de paix n'est pas un vrai juge, du moins pas en Nouvelle-Écosse.

M. Roy: Ces termes sont définis à l'article 2 du Code criminel. Le terme «juge de paix» y est défini de la façon suivante:

«Juge de paix» ou juge de la Cour provinciale, y compris deux ou plusieurs juges de paix lorsque la loi exige qu'il y ait deux ou plusieurs juges de paix pour agir ou quand, en vertu de la loi, ils agissent ou ont juridiction;

Donc, le terme «justice» en anglais est défini dans le Code criminel pour inclure les juges de paix.

Le sénateur Gigantès: Ou deux ou plusieurs au besoin.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Moore: Certains craignaient qu'un juge ne serait pas disponible. Croyez-vous qu'on a réglé ce problème en incluant les juges de paix?

M. Roy: La réponse courte est oui.

Pour les besoins du procès-verbal, je tiens à souligner que si un policier veut obtenir un mandat de perquisition, il doit convaincre le juge de paix que ce mandat est vraiment nécessaire. En effet, un juge de paix peut même délivrer un mandat d'arrestation. L'instance est la même pour tous les mandats.

Le sénateur Moore: Qu'en est-il des inquiétudes quant à la nécessité pour les policiers de s'annoncer au préalable? Moi, je crains pour la sécurité du policier en question.

M. Roy: C'est l'article 529.4 qui s'applique dans ce cas-là. Essentiellement, c'est le même système qui s'applique aux situations d'urgence. Cela s'appliquera à l'exigence de s'annoncer au préalable; autrement dit, en règle générale, les policiers devront annoncer leur présence. Toutefois, si en s'annonçant ils mettent la sécurité de quelqu'un à l'intérieur en danger, c'est-à-dire que quelqu'un risque de souffrir des lésions corporelles imminentes, la loi les dispense de cette exigence d'annoncer leur présence. Si les policiers ont des motifs de croire que des éléments de preuve seront déduits, la loi permettrait à l'État, c'est-à-dire aux policiers, d'entrer sans s'annoncer. Le Parlement s'est prononcé sur cette question, et selon moi, les tribunaux respecteraient cette déclaration du Parlement. Voilà la beauté de ce projet de loi, le Parlement a tranché.

Senator Gigantès: As to the difference between “belief” and “suspicion”, I prefer the term “suspicion” because belief in something that has not happened is irrational. Although Saint Paul said that belief is what you should have, I think he was talking of faith; but I think faith in the judicial system is a dangerous thing. It is reason that should apply; and it is much more reasonable to have a suspicion than to believe.

Mr. Roy: All I can say to that, Senator Gigantès, is that the reasonable grounds to believe is a notion that has been part of our law for almost forever, and it is well understood what that means. It implies a probability that something will happen. You may very well be right, that it is irrational, however, I would not propose that the standard be changed.

Senator Gigantès: I like “suspect”.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to come back to the events between May 22, 1997 and today. Why was it that it was not before October 30, 1997, that is almost five months after the decision was made and everyone was officially consulted, that the House of Commons took a decision? After, of course, being pushed to do so. They complain about this strongly in their report.

Perhaps you are not the right person to whom I should be asking this question. Perhaps the minister would be able to answer. But as a representative of the minister, perhaps you can enlighten us about this.

You have heard the debate in the Senate; my colleagues and I also complain about being pushed here. We must make a decision by the end of the week. Why was there no pre-study of this bill although just about everyone was consulted?

Mr. Roy: Thank you for giving me this opportunity. The story begins on May 22 last, but for the purposes of the Department of Justice, it begins rather on June 27, 1997, when the Court decided to suspend the effect of its decision for a six-month period, one month retroactively, which means essentially a five-month period.

From that time on, in July, 1997, research was carried out in the Department of Justice on the way other free and democratic societies approach this issue. At the time, we were aware that the essence of the bill which would eventually be tabled would of course concern authorization for police officers to enter dwelling-houses. There are ramifications here, and it had to be known whether that was done in other free and democratic societies.

Ms. Blackell, who is here today, spent the month of July researching what was allowed in a number of U.S. States, from Iowa to Michigan, as far as California, and also in New Zealand. The month of July was spent essentially on trying to find out what could be done.

Le sénateur Gigantès: Quant à la différence entre «croire» et «soupçonner», je préfère le verbe «soupçonner» parce qu’il n’est pas logique de croire en quelque chose qui ne s’est produit. Même si saint Paul a dit qu’il faut croire, je pense qu’il parlait de la foi; mais il est dangereux de faire foi au système juridique. C’est la raison qui devrait s’appliquer; et il est beaucoup plus raisonnable de soupçonner que de croire.

M. Roy: Pour répondre à votre observation, sénateur Gigantès, je dirais tout simplement que notre système de droit comporte cette notion de motifs raisonnables pour croire en quelque chose depuis presque toujours, et les gens comprennent très bien ce que cela veut dire. Cette notion implique la probabilité que quelque chose va se passer. Vous avez peut-être tout à fait raison de dire que ce n’est pas logique; toutefois, je ne proposerais pas que ce critère soit modifié.

Le sénateur Gigantès: J’aime le verbe «soupçonner».

[Français]

Le sénateur Nolin: J’aimerais revenir aux événements qui se sont produits entre le 22 mai 1997 et aujourd’hui. Comment se fait-il qu’il a fallu attendre jusqu’au 30 octobre 1997, soit presque cinq mois après que la décision a été prise, et que tout le monde ait été consulté officiellement, pour que la Chambre des communes prenne une décision? Après s’être fait, bien sûr, pousser dans le dos. Ils s’en plaignent fortement dans leur rapport.

Vous n’êtes peut-être pas la bonne personne à qui poser la question, ce serait plutôt la ministre qui serait en mesure d’y répondre, mais en tant que représentant de la ministre, vous pouvez peut-être nous éclairer.

Vous avez entendu les débats au Sénat, mes collègues et moi-même nous nous plaignons aussi de se faire pousser dans le dos; nous avons une décision à prendre d’ici la fin de la semaine. Comment se fait-il que l’on n’ait pas procédé à une préétude de ce projet de loi alors qu’à peu près tout le monde a été consulté?

M. Roy: Je vous remercie de l’occasion que vous me donnez. L’histoire commence le 22 mai dernier, mais aux fins du ministère de la Justice, l’histoire commence plutôt le 27 juin 1997, lorsque la cour décide de suspendre l’effet de sa décision pour une période de six mois, un mois rétroactivement, ce qui donne essentiellement une période de cinq mois.

À partir de ce moment-là, en juillet 1997, au sein du ministère de la Justice, des recherches sont entamées sur ce qui peut se faire dans d’autres sociétés libres et démocratiques relativement à cela. Nous étions conscients, à ce moment, que le cœur du projet de loi, éventuellement à être présenté, serait évidemment l’autorisation pour les policiers d’entrer dans les maisons d’habitation. Il y a des ramifications qui se présentent, et il faut bien savoir si cela se fait dans d’autres sociétés libres et démocratiques.

Mme Blackell, ici présente, a passé le mois de juillet à rechercher ce qui pouvait se faire dans toute une série d’états américains, de l’Iowa au Michigan, jusqu’à la Californie, ainsi qu’en Nouvelle-Zélande. Le mois de juillet a été essentiellement consacré à essayer de se faire des idées sur ce qui pouvait se faire.

During the month of July, we also tried to obtain from the provinces an idea of what they wanted. In other words, what is necessary in the circumstances?

We went to the Uniform Law Conference which took place in Whitehorse in August 1997, and we presented certain options to the provinces and asked them for their feedback. We gave them a two-week timeframe to come back with something. I did not receive anything during those two weeks or subsequently.

Essentially, what the provinces are telling us is that the problem is the responsibility of the federal legislator and it is up to the federal authorities to resolve it. The Minister of Justice who is already working on the file and wants things to move forward mandated us with the proposals to cabinet; they take the form of a memo to Cabinet. This memo enables us to draft a text which can be consulted; that is not done very often. It is quite exceptional.

We consulted with the provinces and police forces, there was a productive exchange of ideas. We are now in September 1997.

There were meetings with representatives of the various Bars other than the Attorney General, including the Canadian Bar. In saying that, I would not want to suggest that at the time I received the support of the Canadian Bar. They did not have any more opportunity than anyone else to present their position, through their executive, during the adoption process.

The people to whom I spoke within the Canadian Bar are from the criminal law section and very familiar with criminal law; and after considering our proposal, they told us that it made good sense.

Cabinet approval followed, and the legislation was tabled on October 30, 1997 following a vigorous process. All stages of the process were followed, and that information was laid out clearly and precisely in the affidavit which I had to present to the Supreme Court in order to obtain an extension.

If the work is not done and sufficient diligence shown, the Supreme Court will tell us that the necessary steps must be taken beforehand.

In my view, we are able to show the Court that we acted diligently, as a result of which we were able to table Bill C-16 on October 30, 1997.

We could perhaps have tabled it on October 28 or 29, but we could not have done so in September for example, because it was quite simply not ready.

As a result, particularly in the House of Commons, the period of consideration was very short. You noted that we were obliged to present our apologies. They had barely one week to examine the whole issue. However, we were fortunate in having people who had been consulted during the process and could therefore appear before the parliamentary committee to explain their position.

On tente aussi, durant ce mois de juillet, d'obtenir de la part des provinces une idée de ce qu'elles désirent. Autrement dit, qu'est-ce qui est nécessaire dans les circonstances?

Nous allons à la Conférence sur l'harmonisation des lois à Whitehorse, au mois d'août 1997, et nous présentons aux provinces certaines options en leur demandant de nous donner leurs idées. Nous leur donnons un délai de deux semaines pour revenir avec quelque chose. Je n'ai pas eu de nouvelles pendant les deux semaines ni pendant celles qui ont suivi.

Essentiellement, ce que les provinces nous disent c'est que le problème relève du législateur fédéral et que c'est à lui à trouver la solution. La ministre de la Justice, qui est déjà au dossier et qui veut que les choses avancent, nous mandate de faire des propositions au Cabinet; qui prennent la forme d'un mémoire au Cabinet. Ce mémoire nous permet de rédiger un texte que l'on pourra consulter; ce qui ne se fait pas très souvent. C'est même plutôt exceptionnel.

Nous avons consulté les provinces ainsi que les corps policiers, et là il y a eu un échange fructueux. Nous sommes rendus en septembre 1997 à ce moment.

Il y a des rencontres avec des représentants des Barreaux autres que celui du procureur général, dont le Barreau canadien. Je ne voudrais pas, en disant cela, vous laisser sous l'impression que j'ai reçu à ce moment l'aval du Barreau canadien. Le Barreau canadien n'a pas eu plus de chances que bien d'autres personnes de se prononcer, à travers son exécutif, dans tout le processus d'adoption.

Les gens à qui j'ai parlé, au Barreau canadien, sont des gens de la section du droit criminel, qui connaissent le droit criminel et qui, après avoir regardé ce que nous avons, nous ont dit que notre affaire avait du bon sens.

Il y a eu des approbations au Cabinet qui nous ont menés à un dépôt au 30 octobre 1997, en suivant un processus rigoureux. Ce processus, dont les étapes ont été suivies, a été mis au dossier de façon particulièrement sérieuse et précise dans l'affidavit que j'ai dû présenter à la Cour suprême afin d'obtenir un prolongement du délai.

Si je n'ai rien à dire à la Cour suprême, s'il n'y a pas eu d'efforts accomplis ou de diligence démontrée, la Cour suprême va nous répondre que nous n'avions qu'à prendre nos dispositions avant cela.

À mon avis, nous sommes en mesure de faire une démonstration à la cour qu'il y a eu diligence, qui nous a amenés au dépôt de projet de loi C-16, le 30 octobre 1997.

On aurait peut-être pu le déposer le 28 ou le 29 octobre, mais on n'aurait pas pu le faire au mois de septembre, par exemple, parce que le fruit n'était tout simplement pas mûr.

Cela a fait en sorte que, particulièrement à la Chambre des communes, la période a été extrêmement courte pour eux. Vous l'avez noté et nous avons été obligés de faire notre *mea culpa*. Ils ont eu à peine une semaine pour examiner tout cela. Nous avons eu la chance, cependant, d'avoir des gens qui, ayant été consultés en cours de processus, pouvaient donc se présenter devant le comité parlementaire pour exposer leurs vues.

It is a chicken-or-egg situation, in that if you do not consult you can have a bill tabled more quickly and then people need time to familiarize themselves with it, or you can carry out broad consultations, but that provides parliamentarians with less time to consider the value of the bill because of the timeframes we have to meet. In the case of the Senate, the bill was tabled on November 18 last.

[English]

Senator Cogger: Madam Chairman, before Senator Nolin continues, I would apologize to the witness because the Senate is still sitting and we have been at this for some time. Can he give us some idea of the game plan — how long will we be and, what will happen tomorrow?

The Chairman: That is a very good point. Senator Nolin has not finished his questioning and I have Senators Cools and Cogger on the list for a second round. The Minister of Justice will appear before the committee tomorrow at 1:15 p.m. when her plane arrives in Ottawa.

Senator Cogger: Although she cannot be here before 1:15 p.m. she could come later.

The Chairman: She intends to leave after her attendance. She is flying in for the sole purpose of assisting this committee. I would suggest that we meet again tomorrow in this room at 1:15 p.m. to hear the Minister of Justice and then proceed to the clause-by-clause. Of course the committee is the master of its fate, so you may decide not to proceed with the clause-by-clause at that time. However, it will remain on the agenda.

Senator Cogger: I thought we had asked some attorneys general to appear.

The Chairman: Ontario has declined to accept our invitation, as has Quebec and B.C. Alberta has told us it was very unlikely they would attend.

Senator Cogger: Are they not interested in appearing or were they given inadequate notice?

The Chairman: I should point out that the clerk could not have called before Friday because we had not yet had a steering committee meeting.

Senator Cogger: I appreciate that. I want to know from Mrs. Lank: Did you invite them to appear on Monday or at some other time this week?

The Chairman: On Monday. We contacted them again today and they still would not accept.

Senator Cogger: If we contact them on Friday to invite them to appear on Monday, and then we contact them on Monday to suggest they come on Tuesday, we are rapidly going nowhere.

The Chairman: When they were approached the second time, the invitation was extended for the whole week, but they were unwilling to come at any time during the week.

Senator Cogger: That answers my question.

«C'est l'oeuf ou la poule», si vous ne consultez pas, vous avez un projet de loi déposé plus vite, et les gens ont besoin de temps pour se familiariser, ou bien vous consultez largement les gens et cela donne moins de temps aux parlementaires pour se satisfaire de la valeur du projet de loi à cause des délais qui nous sont imputés. Pour ce qui est du Sénat, le projet de loi fut déposé le 18 novembre dernier.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, avant que le sénateur Nolin ne reprenne ces questions, je voudrais présenter des excuses au témoin parce que le Sénat siège encore, et nous sommes à l'oeuvre depuis un bon moment. Pourrait-il nous donner une petite idée de son plan de match — combien de temps durera-t-elle cette séance, et qu'est-ce qui va se passer demain?

La présidente: C'est une très bonne question. Le sénateur Nolin n'a pas terminé avec ses questions, et j'ai les noms des sénateurs Cools et Cogger sur la liste pour un deuxième tour. La ministre de la Justice comparaitra devant le comité demain à 13 h 15, après son arrivée à Ottawa en avion.

Le sénateur Cogger: Elle ne peut pas comparaitre avant 13 h 15, mais elle pourrait venir plus tard.

La présidente: Elle a l'intention de partir après avoir comparu. Elle vient à Ottawa expressément pour aider le comité. Moi, je propose que nous nous réunissions demain dans cette salle à 13 h 15 pour entendre la ministre de la Justice et de passer ensuite à l'étude article par article. Bien sûr, c'est le comité qui décide, et vous allez peut-être décider de ne pas passer à l'étude article par article à ce moment-là. Toutefois, elle restera à l'ordre du jour.

Le sénateur Cogger: Je crois que nous avons demandé à quelques procureurs généraux de comparaitre.

La présidente: L'Ontario a décidé de ne pas accepter notre invitation, ainsi que le Québec et la Colombie-Britannique. L'Alberta nous a dit qu'il est très peu probable qu'ils viennent.

Le sénateur Cogger: Est-ce que ces gens ne veulent pas comparaitre, ou avons-nous négligé de leur donner un préavis suffisant?

La présidente: Je devrais vous faire remarquer que la greffière n'aurait pas pu appeler ces gens-là avant vendredi, comme le comité directeur ne s'était pas encore réuni à ce moment-là.

Le sénateur Cogger: Oui, je comprends. Mais je voudrais demander à Mme Lank si elle les a invités à comparaitre lundi ou un autre jour de cette semaine?

La présidente: Lundi. Nous les avons rappelés aujourd'hui, et encore ils n'acceptent pas de comparaitre.

Le sénateur Cogger: Si nous appelons ces gens vendredi et nous les invitons à comparaitre lundi, et si nous rappelons lundi pour proposer qu'ils viennent mardi, nous tournons en rond.

La présidente: Quand nous avons appelé la deuxième fois, nous les avons invités à venir n'importe quel jour de la semaine, mais ils ne voulaient pas venir un point c'est tout.

Le sénateur Cogger: Vous avez répondu à ma question.

Senator Gigantès: In view of what we heard from Mr. Roy, it seems that these attorneys general are satisfied with the "ripened fruit" as he calls it, Bill C-16. Why would they interrupt their Christmas vacations to come and discuss something they have already discussed with the Minister of Justice and among themselves and agreed upon?

Senator Cools: It is hardly surprising that the attorneys general might not be coming because it was my understanding the minister did not want to come.

The Chairman: No, but the minister will be here tomorrow at 1:15.

Senator Cools: We need more than 45 minutes. The department took five months to draft this bill.

Senator Nolin: I would suggest that we adjourn this meeting now and that we meet tomorrow morning to clear up any outstanding matters; and then we will hear from the minister.

Senator Cools: We have caucus tomorrow morning.

Senator Cogger: Madam Chairman, I had asked for an *in camera* meeting at some point today. I am prepared, for the sake of peace, order and good government to forego that meeting today, but I would suggest that, before we reach the clause-by-clause, the committee go *in camera* to discuss its business.

Senator Cools: If the minister is scheduled for 1:15, let us meet *in camera* and then the minister can come on directly after that.

The Chairman: I would like to start the minister at 1:15.

Senator Cools: The minister can meet our schedule.

Senator Gigantès: We need not be rude.

Senator Cools: We would not be being rude.

Senator Gigantès: Yes, we would if we tell the minister that we will meet her at 1:15 and then she has to cool her heels at our pleasure.

The Chairman: If I have the agreement of the committee we will have an *in camera* session at 1 o'clock and then meet with the minister at 1:15.

Mr. Roy, would you make yourself available to us tomorrow?

Mr. Roy: Of course.

The Chairman: Do I have the agreement of the committee?

Senator Cogger: Let us have our *in camera* meeting first and proceed from there. We will all be in town all week, so there should be no rush.

The Chairman: If the clause-by-clause is on the agenda we can proceed as we see fit. We will have some flexibility. Is it agreed?

Le sénateur Gigantès: À la lumière des observations de M. Roy, on dirait que ces procureurs généraux sont satisfaits de ce fruit mûr, comme il appelle le projet de loi C-16. Pourquoi est-ce qu'ils interrompraient leurs vacances de Noël pour venir ici et parler de quelque chose qu'ils ont déjà débattu avec la ministre de la Justice, et, de quelque chose sur lequel ils se sont entendus?

Le sénateur Cools: Il n'est guère étonnant que les procureurs généraux ne viennent pas, comme j'ai cru comprendre que la ministre ne voulait pas venir.

La présidente: Non, mais elle sera ici demain à 13 h 15.

Le sénateur Cools: Quarante-cinq minutes ne suffisent pas. Il a fallu cinq mois au ministère pour rédiger ce projet de loi.

Le sénateur Nolin: Je propose que l'on lève la séance maintenant et que nous nous réunissions demain matin pour régler toute question en suspens, après quoi nous allons entendre la ministre.

Le sénateur Cools: Nous avons nos caucus demain matin.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, j'ai demandé que le comité siège à huis clos à un moment donné aujourd'hui. Pour avoir la paix, l'ordre et le bon gouvernement, je suis prêt à me passer de cette réunion à huis clos aujourd'hui, mais je pense que le comité devrait siéger à huis clos pour parler de ses travaux avant de passer à l'étude article par article.

Le sénateur Cools: Si la ministre doit comparaître à 13 h 15, nous pourrions siéger à huis clos avant et écouter la ministre tout de suite après.

La présidente: Je voudrais que la ministre commence à 13 h 15.

Le sénateur Cools: C'est à la ministre de respecter notre échéancier.

Le sénateur Gigantès: Il n'est pas nécessaire d'être impoli.

Le sénateur Cools: Cela ne serait pas impoli.

Le sénateur Gigantès: Oui, ce le serait si nous lui demandons d'être là à 13 h 15 et qu'ensuite nous la faisons poireauter.

La présidente: Si le comité est d'accord, nous allons siéger à huis clos à 13 heures, puis ensuite nous entendrons la ministre à 13 h 15.

Monsieur Roy, pourriez-vous venir demain?

M. Roy: Bien sûr.

La présidente: Le comité est-il d'accord?

Le sénateur Cogger: Nous devrions siéger à huis clos d'abord, et continuer notre travail par la suite. Nous serons tous en ville pendant toute la semaine, alors il n'y a rien qui presse.

La présidente: Si l'étude article par article figure à l'ordre du jour, nous pourrions faire comme nous voulons. Nous aurons une plus grande marge de manoeuvre. D'accord?

Some Hon. Senators: Agreed.

Des voix: D'accord.

The Chairman: In that case, Mr. Roy, we will see you tomorrow.

La présidente: Donc, monsieur Roy, nous vous voyons demain.

The committee adjourned.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing

45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On the examination of the proposed Regulations pursuant to subsections 7(6) and 7(7) of the *Referendum Act*:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties;

On Bill C-16:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Brian Ford, President, Law Amendments Committee, Chief, Ottawa-Carleton Police Service;

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee.

From the Canadian Police Association:

Mr. Scott Newark, Executive Director.

From the Criminal Lawyers Association:

Mr. Irwin Koziobrocki, Treasurer.

Mr. Robert E. Hawkins, Associate Professor of Public Law, University of Western Ontario.

From REAL Women of Canada:

C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President.

Sur l'étude du règlement proposé par le directeur général des élections:

D'Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques et Registraire des partis politiques.

Sur le projet de loi C-16:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal;

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique en matière de droit pénal.

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. Brian Ford, président, comité de modification aux lois, Chef, Service d'Ottawa-Carleton;

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modifications aux lois.

De l'Association canadienne des policiers:

M. Scott Newark, agent exécutif.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Irwin Kokiebrocki, trésorier;

M. Robert E. Hawkins, professeur agrégé de droit public, Université Western Ontario.

De REAL Women of Canada:

C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, December 16, 1997

Issue No. 12

Second and last meeting on:
Bill C-16, An Act to amend the
Criminal Code and the Interpretation Act
(powers to arrest and enter dwellings)

INCLUDING:
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Proposed Regulations pursuant to subsections 7(6)
and 7(7) of the Referendum Act)
AND
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-16)

APPEARING:
The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 16 décembre 1997

Fascicule n° 12

Deuxième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-16, Loi modifiant le
Code criminel et la Loi d'interprétation
(arrestation et entrée dans les habitations)

Y COMPRIS:
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de règlement conformément aux
paragraphe 7(6) et 7(7) de la Loi référendaire)
ET
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-16)

COMPARAÎT:
L'honorable Anne McLellan, députée, c.p.,
Ministre de la Justice et
procureure générale du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Petten (*December 16, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pearson
Lewis	Watt
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Petten (*le 16 décembre 1997*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 16, 1997

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day (*in camera*), in Room 257, East Block, at 1:09 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin, Pearson and Watt (11).

Other senators present: The Honourable Senator Cools (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded *in camera* to discuss the business of the committee.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT the committee resume in public.

The question being put on the motion, it was agreed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 11, 1997, at 1:19 p.m. the committee continued its consideration of Bill C-16, An Act to amend the Criminal Code and the Interpretation Act (powers to arrest and enter dwellings).

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of Justice and Attorney General

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy.

The Chairman made an opening statement.

Senator Cogger asked a question of the Honourable Anne McLellan.

The Honourable Anne McLellan made a statement and, together with Mr. Yvan Roy and Mr. Michael Zigayer, answered questions.

It was agreed — THAT the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-16.

It was agreed — THAT Clause 1 carry.

It was agreed — THAT Clause 2 carry.

It was agreed — THAT Clause 3 carry.

It was agreed — THAT Clause 4 carry.

It was agreed — THAT the preamble carry.

It was agreed — THAT the Title carry.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 16 décembre 1997

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 h 09, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Watt (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Cools (1).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité se réunit à huis clos pour discuter des travaux du comité.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis — QUE le comité reprenne la séance publique.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 décembre 1997 à 13 h 19, le comité poursuit son étude du projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel et la Loi d'interprétation (arrestation et entrée dans les habitations).

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureure générale.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal;

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Cogger pose une question à l'honorable Anne McLellan.

L'honorable Anne McLellan fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de MM. Yvan Roy et Michael Zigayer.

Il est convenu — QUE le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-16.

Il est convenu — QUE l'article 1 soit adopté.

Il est convenu — QUE l'article 2 soit adopté.

Il est convenu — QUE l'article 3 soit adopté.

Il est convenu — QUE l'article 4 soit adopté.

Il est convenu — QUE le préambule soit adopté.

Il est convenu — QUE le titre soit adopté.

It was agreed — THAT the Bill carry.

It was agreed — THAT Bill C-16 be reported to the Senate without amendment.

It was suggested by the Chairman, that the following text be added as an observation to the report on Bill C-16:

This committee has taken note of the events leading to the introduction of this bill before parliament, which have raised concerns among some members. Nevertheless, in the interest of the public good, we have expedited our work on this legislation but hope that the Senate will take the opportunity at an appropriate time to examine some of the important process issues that have been raised.

After debate, it was agreed that the committee only report the bill without amendment.

At 3:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — QUE le projet de loi soit adopté.

Il est convenu — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-16 au Sénat sans amendement.

Il est proposé par la présidente que l'observation suivante soit ajoutée au rapport sur le projet de loi C-16:

Notre comité a pris connaissance des circonstances qui ont entouré la présentation du projet de loi au Parlement et au sujet desquelles certains membres du comité ont fait des réserves. L'intérêt public nous dictant néanmoins d'accélérer le processus d'étude du projet de loi, nous espérons que le Sénat prendra le temps, au moment opportun, d'examiner certaines des problèmes importants de procédure qui ont été soulevés.

Après débat, il est convenu que le comité fasse simplement rapport du projet de loi sans amendement.

À 15 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, December 16, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIFTH REPORT

Your committee, to which was referred the Regulations pursuant to subsections 7(6) and 7(7) of the Referendum Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 11, 1997, examined the said Regulations and finds them satisfactory.

Respectfully submitted,

TUESDAY, December 16, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-16, An Act to amend the Criminal Code and the Interpretation Act (powers to arrest and enter dwellings), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 11, 1997, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 16 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré les projets de règlements conformément aux paragraphes 7(6) et (7) de la Loi référendaire, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 11 décembre 1997, étudié lesdits règlements et les trouvent satisfaisants.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 16 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel et la Loi d'interprétation (arrestation et entrée dans les habitations), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 11 décembre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 16, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, to amend the Criminal Code and the Interpretation Act (powers to arrest and enter dwellings), met this day at 1:09 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome, Madam Minister. We appreciate the fact that you returned to Ottawa to appear before this committee.

I believe Senator Cogger has a question to ask of you before you begin your presentation. Following that, the floor will be yours.

Senator Cogger: Thank you for being here, minister. It would help us all to organize the afternoon if we know whether you are pressed for time. As you know, the Senate meets at two o'clock this afternoon.

Hon. Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, I can be here up to no later than 2:45 p.m. I have a speaking engagement in Edmonton this evening that I was unable to cancel.

Senator Cogger: Thank you.

Ms McLellan: Honourable senators, it is a pleasure to be back here today. I thank you for the opportunity to be able to talk to you this afternoon about Bill C-16, passage of which is crucial to the ongoing effective administration of criminal justice in our country.

Obviously, Bill C-16 deals with police powers to arrest and enter dwellings. I know that my officials have already spoken in great detail on the contents of Bill C-16. Therefore, I should like to comment on the reasons for the tabling of this bill, its constitutional validity and the consequences of a failure to pass it.

As you are all aware, on May 22, 1997, the Supreme Court of Canada handed down its decision in *Regina v. Feeney*. In that decision, the Supreme Court of Canada held that the common law powers of arrest and entry contravened the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The court found that, in order for peace officers to act in a manner that does not infringe upon the Charter protected privacy rights of Canadians in their homes, officers must obtain judicial authorization to enter private dwellings for the purposes of arrest, just as they would have to for the purposes of search and seizure.

The majority of the Supreme Court of Canada indicated that if the Criminal Code currently fails to provide specifically for a warrant containing such prior authorization, then such a provision should be read in. However, as you are probably aware, immediately following the *Feeney* decision, provinces and the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi modifiant le Code criminel et la Loi d'interprétation (arrestation et entrée dans les habitations), se réunit aujourd'hui à 13 h 09 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Soyez la bienvenue, madame la ministre. Nous vous savons gré d'être revenue à Ottawa pour témoigner devant notre comité.

Je crois que le sénateur Cogger a une question à vous poser avant que vous ne commenciez votre exposé. Après sa question, vous aurez la parole.

Le sénateur Cogger: Merci d'être là, madame la ministre. Nous pourrions mieux organiser notre après-midi si nous savions de combien de temps nous disposons avec vous. Comme vous le savez, le Sénat siège cet après-midi à 14 heures.

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Madame la présidente, je devrai partir au plus tard à 14 h 45. Je dois prononcer un discours à Edmonton ce soir et je n'ai pu annuler cet engagement.

Le sénateur Cogger: Merci.

Mme McLellan: Honorables sénateurs, je suis ravie d'être ici de nouveau aujourd'hui. Je vous remercie de me donner l'occasion de vous entretenir cet après-midi du projet de loi C-16 dont l'adoption est cruciale pour une administration continue efficace de la justice pénale au pays.

Le projet de loi C-16 confère aux agents de la paix le pouvoir d'entrer dans une habitation pour procéder à une arrestation. Je sais que mes fonctionnaires vous ont déjà expliqué en détail le contenu de ce projet de loi. Par conséquent, je vous parlerai plutôt des raisons qui nous ont amenés à déposer ce projet de loi, de sa validité constitutionnelle ainsi que des conséquences d'un rejet éventuel de ce projet de loi.

Vous savez sans doute que le 22 mai 1997, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire de la *Reine c. Feeney*. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a jugé que les pouvoirs d'arrestation et d'entrée prévus par la common law contrevenaient à la Charte canadienne des droits et libertés. Elle a statué que, pour que les agents de la paix puissent agir de façon à ne pas violer le droit à la vie privée que la Charte confère aux Canadiens, ils doivent obtenir une autorisation judiciaire avant d'entrer dans une habitation aux fins d'arrestation, tout comme ils doivent déjà le faire pour les fouilles et les saisies.

La majorité des juges de la Cour suprême du Canada ont indiqué que, si le Code criminel ne prévoit pas expressément à l'heure actuelle la nécessité d'obtenir un mandat contenant une telle autorisation préalable, cette exigence devrait être implicite. Toutefois, comme vous le savez probablement, immédiatement

police community were taking markedly varied positions as to what was to be read into the code and where it was to be read in.

At this point, I would like to emphasize that in the *Feeney* decision the Supreme Court of Canada did not direct Parliament to pass legislation. The court established that in acting pursuant to the common law, which did not require a judicially authorized warrant to enter a dwelling, the state was violating the constitutional rights of Canadians.

Effectively, Parliament had the choice either to allow law enforcement agents to read in the constitutionally required judicial authorization, or to establish a warrant scheme.

Given the lack of consensus and clarity on how best to read in the provisions suggested by the Supreme Court, the Government of Canada chose to introduce a warrant scheme to respond to the concerns of the provinces and police community to have a system which was clear and uniformly applicable throughout the country. By granting the extension requested by the Attorney General of British Columbia, and supported by myself and other attorneys general, the Supreme Court of Canada provided Parliament with some time within which to develop legislation in response to *Feeney*.

Allow me to turn to the issue of the constitutional validity of this legislation. Put succinctly, this bill is designed to provide peace officers with the ability to apply for prior judicial authorization to enter a dwelling house for the purposes of arresting a person whom they have reasonable grounds to believe will be found therein. In addition, this bill identifies certain exigent circumstances under which it would not be necessary to obtain such judicial authorization prior to entering the dwelling.

Bill C-16 does not provide peace officers with carte blanche authorization. They may not enter a dwelling to do whatever they are inclined to do. In order to obtain an authorization or a warrant to enter a dwelling house, a peace officer must demonstrate to a judge or justice that he or she has reasonable grounds to believe that the person sought is or will be in the dwelling; and the officer must have reasonable grounds to arrest that person, whether the arrest is made on the basis of a pre-existing warrant or on the basis of the law.

Bill C-16 does not contravene constitutional rulings of the Supreme Court of Canada. In *Feeney*, the court clearly left the door open with respect to the issue of whether there were exigent circumstances other than hot pursuit under which entry into dwellings could be permitted in the absence of a judicial authorization. In this respect, Parliament has been given the opportunity to speak, and the government has introduced a bill which we believe will bring clarity to the law in this area.

The legislation contains a preamble which is intended to provide an indication of Parliament's objectives in enacting Bill C-16, and to assist the courts in interpreting the provisions of the legislation. Of particular importance is the recognition that Bill C-16 is not intended to restrict development of the common

après qu'ait été rendu l'arrêt *Feeney*, les provinces et les corps policiers ont adopté des positions sensiblement différentes concernant l'interprétation du ode.

J'aimerais ici souligner que, dans l'arrêt *Feeney*, la Cour suprême du Canada n'a pas ordonné au Parlement d'adopter une loi. La cour a statué que, en agissant conformément à la common law, qui n'exige pas de mandat comportant une autorisation judiciaire pour l'entrée dans une habitation, l'État violait les droits constitutionnels des Canadiens.

Dans les faits, le Parlement pouvait permettre aux agents d'application de la loi de tenir pour acquis que le code prévoit déjà l'autorisation judiciaire requise par la Constitution, ou alors établir un nouveau régime de mandat.

Compte tenu de l'absence de consensus ou de clarté sur l'interprétation des dispositions proposée par la Cour suprême, le gouvernement du Canada a décidé de créer un nouveau régime de mandat pour répondre aux préoccupations des provinces et de la communauté policière qui souhaitaient un système clair et uniforme à l'échelle du pays. En prolongeant le délai, comme l'avait demandé le procureur général de la Colombie-Britannique avec mon appui et celui des autres procureurs généraux, la Cour suprême du Canada a donné au Parlement le temps d'élaborer un projet de loi en réponse à l'arrêt *Feeney*.

Permettez-moi maintenant de vous parler brièvement de la validité constitutionnelle du projet de loi. En bref, ce projet de loi vise à conférer aux agents de la paix le pouvoir de demander une autorisation judiciaire avant d'entrer dans une habitation afin d'y arrêter une personne qu'ils ont des motifs raisonnables de croire présente dans cette habitation. De plus, le projet de loi recense certaines situations d'urgence dans lesquelles il ne serait pas nécessaire d'obtenir une autorisation judiciaire avant d'entrer dans une habitation.

Le projet de loi C-16 ne donne pas carte blanche aux agents de la paix. Ils ne peuvent entrer dans une habitation pour y faire tout ce dont ils ont envie. Afin d'obtenir un mandat ou l'autorisation d'entrer dans une maison d'habitation, l'agent de la paix doit prouver au juge ou au juge de paix qu'il a des motifs raisonnables de croire que la personne qu'il recherche est ou sera dans cette habitation; l'agent de la paix doit avoir des motifs raisonnables pour arrêter cette personne, que l'arrestation soit faite aux termes d'un mandat existant ou de la loi.

Le projet de loi C-16 ne va pas à l'encontre des décisions rendues par la Cour suprême en matière constitutionnelle. Dans l'affaire *Feeney*, la Cour a laissé au Parlement le soin de déterminer s'il n'y aurait pas des situations d'urgence autres qu'une poursuite immédiate dans lesquelles on pourrait permettre l'entrée dans une habitation sans autorisation judiciaire préalable. À cet égard, le Parlement a eu l'occasion de s'exprimer et le gouvernement a déposé un projet de loi qui, estime-t-il, précisera la loi dans ce domaine.

La mesure législative contient un préambule qui donne une indication des objectifs que vise le Parlement avec le projet de loi C-16 et qui devrait aussi aider les tribunaux à en interpréter les dispositions. Il importe en particulier de noter qu'on reconnaît que le projet de loi C-16 n'entend pas limiter l'évolution de la

law with regard to exigent circumstances; nor is it intended to limit police powers of entry for purposes other than arrest or apprehension.

Bill C-16 addresses the issue of entries into dwellings for the purposes of arresting or apprehending persons on the basis of federal statutes other than the Criminal Code. These powers of entry could not otherwise be read into the Criminal Code. Therefore, in the absence of Bill C-16, officers enforcing arrest or apprehension warrants under statutes such as the Immigration Act, the Extradition Act and the Corrections and Conditional Releases Act, to name but a few, would not be able to enter private dwellings for such purposes.

Finally, permit me to discuss why, in my view, it is imperative that Parliament pass Bill C-16 before December 19 of this year. To begin with, should Parliament fail to pass Bill C-16 by December 19, we return to the state of affairs as it existed immediately after the *Feeney* decision. It was clear in the aftermath of the *Feeney* decision that there is no consensus among the jurisdictions as to how the police should obtain the constitutionally required entry warrants. A return to such legal inconsistency and lack of clarity would bring the administration of justice into disrepute.

Without clear guidelines and without the backing of a law passed by Parliament, law enforcement agents, on the one hand, run the risk of creating solutions to the warrant requirement in *Feeney* which are themselves unconstitutional. This in turn could result in substantial acquittals on the basis that the police violated the Charter rights of the accused.

On the other hand, fear of misinterpreting *Feeney* may cause police to cease all entries into dwellings to arrest. This was the case in Montreal following the *Feeney* decision when police felt compelled to wait outside a private dwelling for hours until they could obtain arrest warrants and the authorization to enter. The entire neighbourhood suffered the disruption caused by such an event. Beyond the disruption of the event, the administration of justice suffered because the people in that community and the general public — because this was disseminated by the media — were left with the impression of a police force immobilized, unprepared, and unable to do what we all expect them to do to ensure that we have safe and secure communities.

Having said that, I have the greatest empathy for the police in this case because, when there is no clear regime, they become hesitant because they do not want to violate someone's constitutional rights and have the charges possibly thrown out. Therefore, without the passage of Bill C-16, law enforcement can suffer, and we already have practical examples of that.

In the absence of a clear statement from Parliament regarding exigent circumstances, law enforcement agents may be reluctant to enter dwellings in situations of domestic violence. Should Parliament fail to enact Bill C-16 before the *Feeney* decision takes effect again, the public may develop the impression that law

common law relativement aux situations d'urgence ni les pouvoirs dont jouit la police pour entrer dans une habitation à des fins autres que l'arrestation.

Le projet de loi C-16 traite de l'entrée dans une habitation aux fins d'arrestation d'une personne aux termes de lois fédérales autres que le Code criminel. Autrement, il aurait été impossible de juger que le Code criminel prévoyait implicitement ces pouvoirs d'entrée. Par conséquent, sans le projet de loi C-16, les agents qui exécutent un mandat d'arrestation aux termes de lois telles que la Loi sur l'immigration, la Loi sur l'extradition et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, entre autres, ne pourraient entrer dans des maisons d'habitation à ces fins.

Enfin, permettez-moi de vous expliquer pourquoi, à mon sens, il est impératif que le Parlement adopte le projet de loi C-16 avant le 19 décembre prochain. D'abord, si le Parlement n'adopte pas le projet de loi C-16 d'ici le 19 décembre, nous nous retrouverons dans la situation qui prévalait immédiatement après qu'ait été rendu l'arrêt *Feeney*. Il était alors clair que les instances ne s'entendaient pas sur la façon dont la police devrait obtenir les mandats d'entrée requis par la Constitution. Le retour à cette incohérence juridique et à cette confusion jetterait le discrédit sur l'administration de la justice.

D'une part, sans lignes directrices claires et sans pouvoir invoquer une loi adoptée par le Parlement, les agents d'application de la loi, sachant que l'arrêt *Feeney* exige d'eux qu'ils détiennent un mandat, risquent de s'en remettre à des solutions qui seraient elles-mêmes anticonstitutionnelles. Du coup, cela pourrait entraîner un nombre important d'acquittements sous prétexte que la police aurait violé les droits dont jouissent les accusés aux termes de la Charte.

D'autre part, craignant de mal interpréter l'arrêt *Feeney*, les policiers pourraient cesser tout simplement d'entrer dans des habitations pour y arrêter des suspects. C'est ce qui s'est passé à Montréal juste après la décision *Feeney*; les policiers se sont sentis obligés d'attendre à l'extérieur d'une maison d'habitation pendant des heures, jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir les mandats d'arrestation et l'autorisation d'entrer. Tout le quartier a été perturbé par cet incident. En outre, l'administration de la justice en a souffert, car les membres de cette collectivité et le grand public — cette affaire ayant fait les manchettes — ont eu l'impression que la police avait été paralysée, mal préparée et incapable de faire ce qu'on attendait d'elle pour garantir la sécurité de la population.

Cela dit, je sympathise avec les policiers dans cette affaire car, lorsque le régime n'est pas clair, ils hésitent à agir, craignant de violer les droits constitutionnels de quelqu'un et de voir le tribunal rejeter les accusations. Par conséquent, si le projet de loi C-16 n'est pas adopté, l'application de la loi pourrait en souffrir; nous en avons déjà des exemples.

En l'absence d'un énoncé sans équivoque du Parlement concernant les situations d'urgence, les agents d'application de la loi pourraient hésiter à entrer dans une habitation dans les cas de violence familiale. Si le Parlement n'adopte pas le projet de loi C-16 avant que la décision *Feeney* ne s'applique de nouveau,

enforcement agents are not in a position to respond effectively to crime, and that Parliament is unwilling to provide those agents with the tools they need to fulfil their duties.

In closing, Bill C-16 was developed in collaboration with the provinces and territories as well as the police associations. It represents a clear and uniform approach to the Charter requirement which is conveniently adapted to all regions of Canada. It provides the necessary flexibility to avoid delays and it has been developed to be constitutionally viable.

With that senators, I am happy to entertain any questions, issues or concerns you might have in relation to Bill C-16. Thank you very much.

[Translation]

Senator Beaudoin: I would like to raise two issues: the first is more of a comment and pertains to the question which was raised in the House and referred to committee. I refer here to the matter of the Supreme Court declaring a practice to be unconstitutional, namely, the conduct of police officers in certain cases as provided for in common law.

This is not the first time that the Supreme Court, after finding a practice to be unconstitutional, gives the government an extension so that it can react. We have numerous precedents. In this case, two extensions were given, one for six months and one for one month. I have considered the matter carefully and I see nothing contrary to the already existing precedents, the famous one being the 1985 referral pertaining to language rights in Manitoba.

My question concerns the Charter of Rights and Freedoms: the fact that there are two warrants, one for entering dwellings and the other for arresting persons is, in my opinion, completely positive. There are exceptions. I would like to know what grounds are going to be used to justify: first of all, hot pursuit, second, destruction of evidence, and, third, imminent death. A warrant is not required in these three cases.

The only way to reach a conclusion in the present case is to determine whether or not section 1 of the Charter would view this situation as being reasonable in a free and democratic society. I would imagine that there is a certificate establishing that these three cases do not contravene the Charter of Rights and Freedoms, since this would be in keeping with the practices of the Department of Justice. I would like to hear your comments concerning the grounds used in accordance with section 1 of the Charter of Rights and Freedoms.

[English]

Ms McLellan: "Hot pursuit" is a concept of the common law. The Supreme Court, in *Feeney*, acknowledged the fact that, clearly, hot pursuit was an exception to that which they were saying in *Feeney* itself.

Senator Beaudoin: It is already in the bank.

Ms McLellan: That is right, and hot pursuit continues as an important exception to the warrant requirement for arrest.

le public pourrait avoir l'impression que les agents d'application de la loi ne sont pas en mesure de lutter efficacement contre le crime et que le Parlement refuse de donner à ces agents les outils dont ils ont besoin pour bien exercer leurs fonctions.

En terminant, j'ajouterai que le projet de loi C-16 a été élaboré en collaboration avec les provinces, les territoires et les associations de police. Il représente une approche claire et uniforme à l'égard d'une exigence prévue par la Charte et s'adapte bien à toutes les régions du Canada. Il donnera à la police la souplesse qu'il lui faut pour éviter les retards et il a été libellé de façon à être jugé constitutionnel.

Sur ce, honorables sénateurs, je suis disposée à répondre à vos questions et préoccupations concernant le projet de loi C-16. Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais soulever deux points: le premier est plutôt un commentaire et concerne la question qui a été soulevée à la Chambre et qui fait partie du renvoi en comité, à savoir la Cour suprême qui déclare une pratique inconstitutionnelle, c'est-à-dire la conduite des policiers dans certains cas tels que prévu dans la common law.

Ce n'est pas la première fois que la Cour suprême, après une déclaration d'"inconstitutionnalité", donne une extension au gouvernement pour agir. Nous avons de très nombreux précédents. Il y en a eu deux de suite, un de six mois et un d'un mois. J'ai bien étudié la question et je ne vois rien qui va à l'encontre des précédents qui vont déjà dans ce sens, dont le plus illustre est le renvoi de 1985 sur les droits linguistiques au Manitoba.

Ma question porte sur la Charte des droits et des libertés: qu'il y ait deux mandats, un pour entrer dans une habitation et l'autre pour arrêter un individu, je n'y vois que du bien. Il y a des exceptions. J'aimerais savoir en vertu de quel raisonnement on peut arriver à justifier primo, le «hot pursuit», secundo, la preuve qui est en train d'être détruite et tertio, la mort imminente. Dans ces trois cas, un mandat n'est pas nécessaire.

La seule façon d'arriver à une conclusion dans le cas présent est de se demander si, selon l'article 1 de la Charte, cela est raisonnable dans une société libre et démocratique. Comme c'est la coutume au ministère de la Justice, j'imagine qu'il existe un certificat établissant que ces trois cas ne violent pas la Charte des droits et des libertés. J'aimerais entendre vos commentaires concernant les motifs de la justification selon l'article 1 de la Charte des droits et libertés.

[Traduction]

Mme McLellan: Le concept de la «poursuite immédiate» est un concept de common law. Dans l'arrêt *Feeney*, la Cour suprême a reconnu que les cas de poursuite immédiate constituaient une exception à ses propos dans l'arrêt *Feeney*.

Le sénateur Beaudoin: Cette exception est donc déjà prévue.

Mme McLellan: C'est exact. Les poursuites immédiates continuent de constituer une exception importante au cas où on exigerait un mandat d'arrestation.

Mr. Roy would know whether the common law principles of hot pursuit have ever been challenged under the Charter and have had section 1 applied to them. I can only presume that they are constitutional and meet the requirements of the Charter and section 1.

As to other exceptions, senator, I believe you are referring to the situation surrounding exigent circumstances, 529.3(2) of Bill C-16, where we have used the language of the Supreme Court of Canada. Again, they talk about the fact that there are exceptions to the requirement for a warrant. We have discussed hot pursuit. We also have something called "exigent circumstances", and they did not define them. We have undertaken, in consultation with the provinces and police, to define what we believe to be exigent circumstances which meet the requirements of section 1 of the Charter of Rights and Freedoms.

Section 529.3(2) defines these circumstances, although not exclusively. Keep in mind that we have outlined these two as being, in our opinion, clear circumstances of exigent circumstances, but we also wished to ensure that we were in no way viewed as restricting the development of exigent circumstances in other situations or on the basis of other principles. In 529.3(2)(a), where a peace officer has reasonable grounds to suspect that entry is necessary to prevent imminent bodily harm or death, in my view, for what it is worth, and I do not mean to preempt any decisions the courts would make in the future, this would clearly withstand section 1 scrutiny. You are dealing here with the police moving without a warrant to prevent bodily harm or the death of someone, be it the accused person or, more often, not the accused person but someone else who is resident in that dwelling house. Section 529.3(2)(b) speaks to the fact that the police officer has reasonable grounds to believe that evidence relating to the commission of an indictable offence is present in the dwelling house and that entry is necessary to prevent the imminent loss or destruction of the evidence. Again, I believe that this will meet section 1 charter scrutiny. It is a reasonable limitation on any right the accused may have because one is dealing with a serious situation where one has a reasonable ground to believe that evidence will be destroyed, evidence important to an indictable offence. I believe both these circumstances will survive a section 1 Charter scrutiny, but I must say that, clearly, that is up to the courts. I believe these represent reasonable limits in the context of our criminal justice system and police investigations. Section 1 mentions reasonable limits in a free and democratic society, and I think that Canadians and the courts would find these to be such reasonable limits.

Senator Nolin: In light of the answer you gave to my colleague, Senator Beaudoin, I am sure you are aware of the fact that Mr. Justice Sopinka, in his decision, clearly accepted hot pursuit as being an urgent reason for a warrantless procedure.

Ms McLellan: Yes.

M. Roy pourrait vous dire si les principes de la common law en matière de poursuite immédiate ont fait l'objet de contestation aux termes de la Charte et si on y a appliqué l'article 1. Je ne peux que présumer que ces principes sont constitutionnels et conformes aux exigences de l'article 1 et de la Charte en général.

Quant aux autres exceptions, monsieur le sénateur, je crois que vous faites allusion aux situations d'urgence prévues au paragraphe 529.3(2) du projet de loi C-16 qui reprend les termes employés par la Cour suprême du Canada. Ici encore, on dit que l'obligation d'obtenir un mandat fait l'objet d'exceptions. Nous venons de parler des poursuites immédiates. Il y a aussi ce qu'on appelle les situations d'urgence, qui n'ont toutefois pas été définies par la cour. Nous avons donc entrepris, en consultation avec les provinces et la police, de définir ces situations d'urgence, compte tenu des exigences de l'article 1 de la Charte des droits et libertés.

Le paragraphe 529.3(2) définit ces circonstances, mais pas de façon exhaustive. Nous avons décrit ces deux situations comme étant, à notre avis, des cas clairs de situations d'urgence, mais nous avons aussi voulu nous assurer qu'il serait possible d'en prévoir d'autres ou d'invoquer d'autres principes. L'alinéa 529.3(2)a stipule que, lorsqu'un agent de la paix a des motifs raisonnables de soupçonner qu'il est nécessaire de pénétrer dans la maison d'habitation pour éviter à une personne des lésions corporelles imminentes ou la mort, il y a une situation d'urgence. À mon humble avis, et sans vouloir présumer les décisions que les tribunaux pourraient rendre à l'avenir, cette disposition se justifie aux termes de l'article 1 de la Charte. On permet ici aux policiers d'entrer dans une habitation sans mandat pour prévenir des lésions corporelles ou la mort d'une personne, que ce soit l'accusé ou, ce qui est plus souvent le cas, la personne qui y habite. L'alinéa 529.3(2)b traite des situations où le policier a des motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve relatifs à la perpétration d'un acte criminel se trouvent dans la maison d'habitation et qu'il est nécessaire d'y pénétrer pour éviter leur perte ou leur destruction imminentes. Encore une fois, j'estime que cette disposition sera jugée conforme à l'article 1 de la Charte. C'est une restriction raisonnable des droits des accusés car il s'agit d'une situation grave où on a des motifs raisonnables de croire que des preuves pourraient être détruites, des preuves importantes de la perpétration d'un acte criminel. Je suis d'avis qu'on jugera ces dispositions conformes à l'article 1 de la Charte, mais, bien sûr, il incombera aux tribunaux d'en décider. À mon avis, ce sont des restrictions raisonnables dans le cadre de notre système de justice pénale et des enquêtes policières. L'article 1 de la Charte parle de limites raisonnables dans une société libre et démocratique, et je crois que les Canadiens et les tribunaux jugeront que c'est le cas de ces restrictions-ci.

Le sénateur Nolin: À la lumière de la réponse que vous venez de donner à mon collègue, le sénateur Beaudoin, je suis certain que vous savez que le juge Sopinka, dans sa décision, a clairement reconnu qu'une prise en chasse constituait une situation d'urgence qui justifiait l'absence de mandat.

Mme McLellan: Oui.

Senator Nolin: However, after reading Madame Justice L'Heureux-Dubé's comments and decision, he ruled out all other urgent reasons. He specifically ruled that, simply because it is urgent is not a reason to permit a warrantless procedure. Madame Justice L'Heureux-Dubé's decision or comment specifically referred to the fact that the famous shirt of Mr. Feeney was an important piece of evidence.

Knowing that Mr. Justice Sopinka decided not to allude to that part of the warrantless procedure, you are perfectly right to invoke section 1 and say that it is totally normal, in a free and democratic society, to permit, in statute, a warrantless procedure to maintain —

[Translation]

— and to ensure that evidence is preserved. Nevertheless, Madam Minister, evidence involves a search and seizure, not the arrest or apprehension of a person. In the *Feeney* decision, Judge Sopinka ruled that from now on a warrant or an authorization was required in order to enter a dwelling to make an arrest and that evidence would involve a warrant for a search and not a warrant for arrest. How can you reconcile these two aspects?

[English]

Ms McLellan: I will speak generally to the ruling of the late Mr. Justice Sopinka in *Feeney* in relation to exigent circumstances. Then Mr. Roy will deal with the specifics of your second question.

The late Mr. Justice Sopinka said, in *Feeney*:

Whether or not there is an exception for exigent circumstances generally has not been fully addressed by this Court, nor does it need to be decided in the present case given my view that exigent circumstances did not exist when the arrest was made.

It is quite clear that the late Mr. Justice Sopinka did not see the necessity to more fully explore what exigent circumstances might be. It is true that he made a finding of fact that there were not exigent circumstances in this case, as far as he was concerned. You are quite right that he and Madam Justice L'Heureux-Dubé fundamentally disagreed on that point, but he does not explore it.

Senator Nolin: It is an open question.

Ms McLellan: It is an open question, and we are trying to close that or provide some response to that open question. Our success in that may some day be judged by the Supreme Court of Canada itself.

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: On the issue of exigent circumstances, on a number of occasions, the court has said that a measure of deference must be given in a section 1 analysis to the will of Parliament as expressed in legislation. The government is inviting Parliament, with Bill C-16, to express itself on the very issue of exigent circumstances, having recognized that the court in *Feeney* did not decide whether it is part of our law or not.

Le sénateur Nolin: Toutefois, après avoir lu les remarques et la décision de la juge L'Heureux-Dubé, il a exclu tout autre genre de situations d'urgence. Il a jugé que la seule urgence ne justifiait pas l'entrée dans une maison sans mandat. La décision ou plutôt la remarque de la juge L'Heureux-Dubé portait précisément sur le fait que la chemise de M. Feeney constituait un élément de preuve important.

Sachant que le juge Sopinka a décidé de ne pas faire allusion à cette partie de la procédure sans mandat, vous avez raison d'invoquer l'article 1 et de dire qu'il est normal, dans une société libre et démocratique, de permettre dans une loi une procédure sans mandat pour maintenir...

[Français]

...et s'assurer qu'une preuve soit conservée, il n'en reste pas moins, madame la ministre, que lorsqu'il s'agit d'un élément de preuve, il ne s'agit pas de l'arrestation d'un individu mais bien d'une perquisition, d'une saisie. Dans le cas de l'arrêt *Feeney*, le juge Sopinka a déclaré, d'une part, le droit en établissant que, dorénavant, il faudrait un mandat ou une autorisation pour entrer dans une maison d'habitation pour procéder à une arrestation. D'autre part, dans le cas d'un élément de preuve, il ne s'agit pas d'un mandat d'arrestation mais bien d'une perquisition sans mandat. Comment pouvez-vous concilier ces deux éléments?

[Traduction]

Mme McLellan: Je vais parler en général de la décision de feu le juge Sopinka en ce qui concerne les situations d'urgence. Puis, M. Roy traitera plus précisément de votre deuxième question.

Feu le juge Sopinka a dit dans l'arrêt *Feeney*:

Notre Cour n'a pas encore pleinement abordé la question de savoir s'il existe une exception pour les situations d'urgence en général, et il n'est pas nécessaire non plus d'y répondre dans le présent pourvoi étant donné que j'estime qu'il n'y avait pas de situation d'urgence quand l'arrestation a été effectuée.

Il est clair que feu le juge Sopinka n'a pas jugé nécessaire de définir plus avant les situations d'urgence. Il est vrai que, dans sa constatation des faits, il a aussi jugé que, en l'occurrence, il n'y avait pas de situation d'urgence. Vous avez raison de dire que lui et Mme L'Heureux-Dubé étaient fondamentalement en désaccord à ce sujet, mais il ne va pas plus loin.

Le sénateur Nolin: La question reste en suspens.

Mme McLellan: En effet, et nous tentons de répondre, ne serait-ce qu'en partie, à cette question. C'est peut-être la Cour suprême du Canada même qui déterminera un jour si nous avons réussi.

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: En ce qui concerne les situations d'urgence, à maintes reprises, la cour a déclaré que, lors de l'analyse de l'article 1 de la Charte, on doit tenir compte de la volonté du Parlement telle qu'elle s'exprime dans les lois. Avec le projet de loi C-16, le gouvernement invite le Parlement à prendre position précisément sur cette question des situations d'urgence, après avoir reconnu

The issue was left open. As Senator Nolin was indicating, it is in order to fill that vacuum that Parliament is given an opportunity to say something about this.

[Translation]

As regards Senator Nolin's question about the possibility of entering a dwelling-house in order to prevent the destruction of evidence, you will find this exception to Bill C-16 in another enactment already in the Criminal Code. This must not be forgotten. Parliament adopted an enactment found in section 487.(11) of the Criminal Code which provides for warrantless searches in emergency situations. Basically, Bill C-16 deals with a situation where the police are in a position to make a warrantless arrest and must wait for authorization to enter a dwelling. We are dealing with a situation where a warrantless arrest is to be made and where authorization to enter has not been obtained. It is important to note that the criteria in the enactment mentions reasonable and probable grounds for believing that evidence will be imminently destroyed. We will allow the police, who already have grounds for arresting someone, to simply enter this dwelling to find this person and prevent him from destroying evidence.

If you do not have any grounds for believing that the person that you want to arrest will destroy the evidence, you cannot enter. The bill does not provide for a warrantless search but rather the power to arrest someone when you have any grounds whatsoever for preventing the destruction of evidence while waiting for authorization from a judge to enter the dwelling. According to the enactment, this authorization can be obtained through a telewarrant, which truly reflects considerable urgency.

Madam Minister referred to the fact that you cannot try to prevent the destruction of just anything you want, the item must constitute evidence. This word was used intentionally in both the French and English versions and not because we want to obtain information.

[English]

We are not, through this piece of legislation, seeking to allow the police to get intelligence and to avoid the destruction of the intelligence. If that is all — the intelligence — they want to have, quite frankly this does not apply. It is where there is evidence that will be destroyed.

Yesterday, Senator Gigantès referred to a pound of heroin. Others were referring to the fact that by pushing a key on a computer keyboard, you can destroy that evidence. That is what this amendment is all about. The standard is fairly high. The standard is reasonable grounds to believe the credibly-based probability that this will be destroyed by the person you are trying to arrest.

que la cour, dans l'arrêt *Feeney*, n'a pas déterminé si cela faisait partie de notre droit ou non.

La question n'a pas été résolue. Comme l'a indiqué le sénateur Nolin, le Parlement a maintenant l'occasion de participer au débat visant à combler ce vide.

[Français]

Quant à la question du sénateur Nolin concernant la possibilité de procéder à l'entrée dans une maison d'habitation aux fins d'éviter que des éléments de preuve ne soient détruits, vous retrouvez cette exception au projet de loi C-16 dans la foulée d'un autre texte de loi déjà au Code criminel. Il ne faudrait pas l'oublier. Le Parlement a adopté un texte qui se retrouve à l'article 487.(11) du Code criminel, qui permet des perquisitions sans mandat dans les cas d'urgence. Ce dont on parle dans le projet de loi C-16 est essentiellement ceci: la police étant dans une position de procéder à une arrestation sans mandat devrait attendre d'obtenir l'autorisation pour entrer dans une maison d'habitation. On parle d'une arrestation sans mandat où l'autorisation d'entrée n'a pas été obtenue. Il est important de reconnaître que le critère dans le texte de loi mentionne des motifs raisonnables et probables de croire qu'une preuve va être détruite de façon imminente. On permet à la police, qui a déjà les motifs pour arrêter quelqu'un, de simplement entrer dans cet endroit pour aller chercher cette personne et éviter que cette personne ne détruise la preuve.

Si vous n'avez pas de motif de croire que la personne que vous voulez arrêter va détruire la preuve, vous ne pouvez pas entrer. Ce n'est pas une perquisition sans mandat qui est permise mais plutôt un pouvoir d'arrêter quelqu'un lorsque vous avez ces motifs, de façon auxiliaire, ancillaire et périphérique d'empêcher que cette preuve ne soit détruite si vous devez attendre d'obtenir l'autorisation d'un juge pour entrer. Cette autorisation, en vertu du texte de loi, peut être obtenue par voie de télémandat: ceci démontre vraiment une urgence considérable.

Madame la ministre faisait allusion au fait que l'on ne peut pas aller chercher n'importe quoi dont on voudra empêcher la destruction, mais bien un élément de preuve. C'est à dessein que ce terme est utilisé dans les versions françaises et anglaises et non pas parce que l'on veut avoir de l'information.

[Traduction]

Avec ce projet de loi, nous ne voulons pas permettre à la police d'obtenir des renseignements et d'éviter la destruction de renseignements. Si la police tente d'obtenir seulement des renseignements, ces dispositions-là ne s'appliquent pas. Elles s'appliquent plutôt au cas où des éléments de preuve pourraient être détruits.

Hier, le sénateur Gigantès a parlé d'une livre d'héroïne. D'autres ont dit qu'en appuyant simplement sur une touche d'un clavier d'ordinateur, on peut détruire des preuves. C'est à ce genre de situation que s'applique cet amendement. La barre est assez haute. Il faut qu'on ait des motifs raisonnables de croire, qu'il y ait une probabilité crédible que les preuves seront détruites par la personne que vous tentez d'arrêter.

In those circumstances, the minister thinks, following advice received from lawyers in her department, that this is the kind of situation where there is a very good argument to present to a court in order to justify this in the free and democratic society.

The interest is important because that goes to the heart of the administration of justice: The evidence will be destroyed, so the interest is important and the means that are chosen are those which the minister thinks are reasonable under the circumstances.

The test is high, and it is to get some specific information, information or things that are of a special nature. It must be evidence in a case, not some general intelligence that the police would like to get for their own use later on in the process.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Roy.

Madam Minister, I understand that Mr. Roy will be available after you have left to help us with more technical questions.

Ms McLellan: Mr. Roy will stay as long as you want.

Senator Nolin: I have two small questions, not on the specifics of the bill but more on what happened after the decision of Mr. Justice Sopinka, the Supreme Court, and before October 30.

[Translation]

Madam Minister, we have put this question to many of your colleagues in the past concerning other legislative measures that we deem to be too important to warrant only a few hours of study. I would make the following comment to you: You did not ask Parliament to do a pre-study of the bill and yet the bill was a subject of several consultations within and outside the federal government. Why? In my opinion, it would have been appropriate to have given Parliament an opportunity to provide its views on the issue, views which may be humble but which, at least, are given in good faith.

[English]

Ms McLellan: I take that point. I will ask my department to look very seriously at the possibility of pre-study in future situations. Clearly, we could all benefit from that. Certainly, my department and I could benefit from the instrument of pre-study. It did not happen in this case. As you say, there were extensive consultations but clearly not with the Senate before this bill came to you on November 18. I take your point as a constructive one.

Senator Nolin: My last question refers to a statement made by Mr. Roy yesterday. It happens rarely, but I understand that a document to be distributed and discussed among your colleagues in cabinet was circulated outside the government. Is it true that a cabinet document was made available to other than your officials?

Dans de telles circonstances, la ministre, sur la foi des conseils que lui ont dispensés les avocats du ministère, estime que c'est le genre de situation qui se justifie, devant un tribunal, dans une société libre et démocratique.

C'est très important. En effet, cela est crucial pour l'administration de la justice. Les éléments de preuve risquent d'être détruits. Par conséquent, l'intérêt qu'on y porte est important et les moyens qui seront choisis seront ceux que la ministre juge raisonnables de prendre dans les circonstances.

La barre est haute. On vise à obtenir des renseignements précis, des renseignements de nature particulière. Il doit s'agir d'éléments de preuve dans une affaire, et non pas de renseignements généraux que les policiers souhaiteraient obtenir pour s'en servir plus tard au cours du processus.

Le sénateur Nolin: Merci, monsieur Roy.

Madame la ministre, si je ne m'abuse, M. Roy sera disponible après votre départ pour nous aider à comprendre certains aspects plus techniques.

Mme McLellan: M. Roy est à votre disposition.

Le sénateur Nolin: J'ai deux petites questions qui portent non pas sur le détail du projet de loi, mais plutôt sur ce qui s'est passé après la décision de la Cour suprême et du juge Sopinka, et avant le 30 octobre.

[Français]

Madame la ministre, nous avons posé la question à plusieurs de vos collègues dans le passé pour d'autres mesures législatives que nous avons jugées trop importantes pour que l'on n'y attache que quelques heures d'étude. Je vous fais la remarque suivante: pourquoi ne pas avoir invité le Parlement à procéder à une pré-étude du projet de loi alors que le projet de loi faisait l'objet de plusieurs consultations à l'intérieur de l'appareil gouvernemental fédéral et à l'extérieur du gouvernement fédéral? Il me semble qu'il y aurait eu lieu de permettre au Parlement d'offrir un éclairage, si humble soit-il, mais à tout le moins fait de bonne foi.

[Traduction]

Mme McLellan: Je prends bonne note de votre intervention et je demanderai à notre ministère d'envisager très sérieusement la possibilité de faire une étude préalable à l'avenir. Il est évident que cela aurait été avantageux pour toutes les parties intéressées. Chose certaine, mon ministère et moi-même aurions pu tirer parti d'une étude préalable. Cela ne s'est pas fait cette fois-ci. Comme vous l'avez dit, il y a eu de vastes consultations, mais manifestement pas avec le Sénat, avant que ce projet de loi ne vous soit renvoyé le 18 novembre. Je trouve votre suggestion très positive.

Le sénateur Nolin: Ma dernière question porte sur une déclaration qu'a faite M. Roy hier. Cela arrive rarement, mais je crois savoir qu'un document devant être distribué parmi vos collègues du Cabinet a été distribué à l'extérieur du gouvernement. Est-il exact qu'un document du Cabinet a été communiqué à d'autres personnes que vos collaborateurs?

Ms McLellan: A cabinet document? I am sorry, I do not understand.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Roy, yesterday, when you appeared before us, you said that, as an exception, you felt it was appropriate to circulate legislative measures that the minister was about to present to her colleagues, legislative measures that had not yet received Cabinet approval, outside the government.

[English]

Mr. Roy: I think we need to clarify this. What I said yesterday referred to the drafting of some options that were made available to the police community and to other groups in order to discuss with them, on the basis of legislative language, what was to be considered eventually by cabinet. This was as part of the consultations. Instead of having a consultation document, which we usually have, we went one step further and had some drafting done to see how they would react to it, but certainly not a memorandum to cabinet or anything of that nature. That was never circulated to anyone outside of the Department of Justice.

Ms McLellan: I can verify that. I took the memorandum to my colleagues. In fact, that document was never circulated outside of the cabinet committee on social union and the full cabinet that considered it the week following my submission to the committee on social union. However, as Mr. Roy has pointed out, we held wide consultations with provincial counterparts and with key stakeholders in the justice community, especially the RCMP, police associations, chiefs of police. Because this is a fairly technical area, we wanted to talk especially to the policing communities about specifics and proposed language. Then we took all of that and sat down as a department and asked, "What do we think is the best policy in terms of meeting the concerns of the policing community, provincial attorneys general, and ensuring, to the greatest extent possible, that that which we are proposing is constitutional and meets the concerns of the Supreme Court of Canada?" That then formed the basis of my recommendations in the memorandum to cabinet colleagues.

Senator Cools: I would like to welcome you to our committee, minister. I invite you to return many times.

Ms McLellan: Yes. I was here last week. I am starting to feel very much at home here. We had a good time last week.

Senator Cools: You will find these committees very welcoming places.

I have a couple of questions. The first has to do with the fact that when the *Feeney* decision was made, essentially the court notified none of the attorneys general, either of the country or the individual provinces, and that particular matter has raised much consternation. I observe that in the dissenting judges' opinions they mention that. That has caused me considerable distress. When I looked into the matter, I discovered that the Supreme

Mme McLellan: Un document du Cabinet? Je suis désolée, je ne comprends pas.

[Français]

Le sénateur Nolin: Hier, dans votre témoignage, M. Roy, vous nous disiez que de façon exceptionnelle, à l'occasion de l'examen des mesures que la ministre s'apprêtait à présenter à ses collègues, vous avez jugé opportun de faire circuler ces propositions qui n'avaient pas encore reçu l'aval du Cabinet, à l'extérieur de l'appareil gouvernemental.

[Traduction]

M. Roy: Je pense que cela appelle des précisions. Hier, j'ai fait référence à une ébauche comportant une liste d'options qui ont été communiquées aux corps policiers et à d'autres groupes pour discuter avec eux de la formulation législative qu'étudierait éventuellement le Cabinet. Cela faisait partie des consultations. Au lieu d'avoir un document de consultation, comme c'est le cas habituellement, nous sommes allés plus loin. Nous avons soumis aux intéressés une ébauche pour voir quelle serait leur réaction. Chose certaine, il ne s'agissait pas d'un mémoire au Cabinet ou d'un document de cette nature. Jamais cela n'a été communiqué à quiconque à l'extérieur du ministère de la Justice.

Mme McLellan: Je peux en attester. J'ai apporté le document à mes collègues. En fait, il n'a jamais circulé à l'extérieur du comité du Cabinet sur l'union sociale et du Cabinet plénier qui l'a examiné la semaine d'après. Cependant, comme M. Roy l'a mentionné, nous avons tenu des consultations approfondies avec nos homologues provinciaux et avec les principaux intéressés du système judiciaire, particulièrement la GRC, les associations policières, les chefs de police, et cetera. Étant donné qu'il s'agit d'une question plutôt technique, nous voulions particulièrement sonder les forces policières au sujet du libellé proposé. Ensuite, nous avons réuni leurs réactions et, au ministère, nous nous sommes demandé quelle serait la politique idéale pour satisfaire aux préoccupations des représentants de l'ordre, des procureurs généraux provinciaux. Nous voulions aussi nous assurer que dans toute la mesure du possible, nos propositions étaient constitutionnelles et conformes aux exigences de la Cour suprême du Canada. Voilà le fondement de mes recommandations dans ce mémoire à mes collègues du Cabinet.

Le sénateur Cools: Je vous souhaite la bienvenue à notre comité, madame la ministre. J'espère que vous reviendrez souvent.

Mme McLellan: Oui. J'étais ici la semaine dernière. Je commence à me sentir vraiment chez moi. Nous avons eu une bonne discussion la semaine dernière.

Le sénateur Cools: Vous constaterez que nos comités sont très accueillants.

J'ai deux questions à vous poser. La première porte sur le fait que lorsque l'arrêt *Feeney* a été rendu, la cour n'a averti aucun des procureurs généraux, que ce soit le procureur général du Canada ou les procureurs généraux de chacune des provinces, et cela a suscité énormément de consternation. Je note que dans l'opinion des juges dissidents, on en fait mention. Cela m'a beaucoup dérangé. Lorsque j'ai fouillé la question, j'ai appris que rien dans

Court of Canada in point of fact has nothing in the statute which compels them to do such a thing. For example, the Courts of Justice Act of Ontario is extremely clear. It says, for example, that acts, regulations and by-laws shall not be adjudged unless notice has been served on the Attorney General of Canada and the Attorney General of Ontario. I am just wondering if you plan to bring an amendment to the Supreme Court of Canada Act to bring it to the standard of the provincial Courts of Justice Act, to ensure that such a surprise cannot be dropped on the attorneys general of Canada.

Ms McLellan: That is a very good question. In fact, the problem here was that what the Supreme Court was adjudicating on was the common law. It was not a statute of the federal Parliament, nor was it a rule or regulation promulgated under a statute of Parliament or any of the provinces. Consequently, notice was not given because they were dealing with the common law as it relates to questions of warrants on arrest.

You flag a good point in terms of the possible omission, because here you have a situation where on the original case the only attorney general present was the Attorney General of British Columbia in whose jurisdiction the case arose — and of course there would be nothing unusual about that. Other provincial attorneys general or the federal Attorney General do not, in the normal course — and in fact in most cases could not — show up as an intervener in that criminal proceeding.

Here, however, because before the Supreme Court they were dealing with common law principles, we were not given notice. I think it is a problem and I think now we need to think about how we go about dealing with that gap or omission. We could make a change to the Supreme Court Act. We could work with the court. I could, for example, meet with the chief justice and explain to him the concern of my provincial counterparts and myself as it related to how *Feeney* ultimately played out and the lack of ability for the rest of us to respond to the situation that was going to be created or was created after the case. The point is a good one and I think it is one that, after *Feeney*, we need to look at and move on fairly quickly. I will be checking with my provincial counterparts to see if they have strong views one way or the other. But I think that I am speaking for them, at least to this extent, when I say that we all agree that it would have been useful had we had the opportunity to have been present and make argument on the common law principles related to the necessity for warrants, or not, upon arrest or apprehension of an accused person.

Senator Cools: I concur because the Ontario statute even speaks of regulations, so it is very clear. Wherever the attorneys general have an interest, they must be notified, and the onus is obviously put on the court.

The original stay was a six-month one. It seems to me a terrible catastrophe that this judgment landed mid-stream of an election. Obviously elections are little processes that democratic countries go through, and during these elections you find that ministers and

la loi n'oblige la Cour suprême du Canada à les aviser. Par exemple, la Loi sur les tribunaux judiciaires de l'Ontario est extrêmement claire. On y précise que l'on ne saurait se prononcer sur des lois, des règlements ou des règlements administratifs avant d'en avoir avisé au préalable le procureur général du Canada et le procureur général de l'Ontario. Je voudrais savoir si vous avez l'intention de présenter un amendement à la Loi sur la Cour suprême du Canada pour l'aligner sur la Loi sur les tribunaux judiciaires de cette province afin de s'assurer que les procureurs généraux du Canada ne soient pas pris par surprise, comme cela a été le cas.

Mme McLellan: C'est une très bonne question. Le problème tient au fait que la Cour suprême rendait un arrêt relativement à la common law. Sa décision ne portait pas sur une loi du Parlement fédéral, ni sur un règlement promulgué aux termes d'une loi du Parlement ou de toute autre province. Par conséquent, la Cour suprême n'a pas donné avis de sa décision parce que la question des mandats d'arrestation relève de la common law.

Vous faites bien de nous signaler une omission possible car en l'occurrence, dans l'affaire originale, le seul procureur général présent était le procureur général de la Colombie-Britannique puisque l'affaire s'était passée sur son territoire — et bien sûr, il n'y a rien d'inhabituel à cela. En temps normal, — et en fait, dans la plupart des cas — les procureurs généraux des provinces ou le procureur général fédéral ne se présentent pas comme intervenant dans une procédure au criminel.

En l'occurrence, étant donné que la Cour suprême se penchait sur des principes de common law, nous n'avons pas été avisés. J'estime que c'est un problème et à mon avis, il faut réfléchir à la façon de combler cette lacune ou omission. Nous pourrions apporter un changement à la Loi sur la Cour suprême. Nous pourrions aussi collaborer avec la Cour suprême. Par exemple, je pourrais rencontrer le juge en chef et lui expliquer les préoccupations de mes homologues provinciaux, ainsi que les miennes sur la façon dont les choses se sont déroulées dans l'affaire *Feeney*. Je pourrais lui faire observer que nous n'avons pas été en mesure de réagir à la situation qui allait être créée après la décision. Votre argument est valable et dans la foulée de l'affaire *Feeney*, j'estime qu'il faut y réfléchir et agir assez rapidement. Je consulterai mes homologues provinciaux pour voir s'ils ont des opinions arrêtées dans un sens ou dans l'autre. Cela dit, je pense pouvoir parler en leur nom lorsque je dis que nous sommes tous d'accord qu'il aurait été très utile d'avoir la possibilité d'être présents et de présenter des arguments sur les principes de common law en ce qui a trait à la nécessité d'obtenir ou non un mandat au moment de l'arrestation ou de l'apprehension d'un inculpé.

Le sénateur Cools: Je suis tout à fait d'accord. La loi de l'Ontario parle même de la réglementation, de sorte que cela est très clair. Si les procureurs généraux ont un intérêt, ils doivent être avisés et cette obligation incombe manifestement au tribunal.

Le sursis de l'instance originale a été de six mois. À mon avis, il a été catastrophique que cet arrêt soit rendu au beau milieu d'une campagne électorale. Les élections sont un exercice auquel se livrent les pays démocratiques, mais au cours des campagnes

others are preoccupied, justifiably, honourably and reasonably so. You would have become minister after the election in June.

Ms McLellan: June 11 was the day of my swearing in.

Senator Cools: There is something very haphazard about democracy and something very amateurish about politics. I observe in Mr. Roy's affidavit that it reads as though you did not take note of the issue, to coordinate or to instruct a legislative response until the end of August. That is really one of the little problems that has bothered me. What was the department really doing for so many months, not bringing this matter forward to the minister for her attention?

Ms McLellan: Let me say first that I believe that in my first week of briefings, although that week went by as a bit of a blur, the problem of *Feeney* and the fact that we would have to respond to it was in fact very high on the list. The decision was made that the Attorney General of British Columbia and ourselves, along with other provincial attorneys general, would proceed and we proceeded on June 17 to seek an order for a six-month stay of the decision of the Supreme Court in *Feeney*. We began working on this quite quickly after I became Minister of Justice and was apprised of the situation, so I do want to reassure members that my department was in no way asleep at the switch in relation to this. They brought it to my attention in the first week of my tenure as Minister of Justice. We then proceeded, on June 17, to go with our provincial colleagues to seek the stay of six months. That was granted.

During that time, beginning in mid-June, Mr. Roy and others in my department began the process of working with their provincial counterparts. We wanted a fulsome discussion at the Uniform Law Conference in August. In fact, work needed to be done by Mr. Roy and his provincial counterparts. Consultations with those involved in the criminal justice system began at that point, although fulsome discussions with the police community did not take place until later.

I would assure you that I was seized of the matter immediately upon becoming minister, and my department was instructed to deal with this matter with all seriousness and all haste. That is why we joined our provincial colleagues in seeking the stay before the Supreme Court. We filed our notice of application on June 17.

Senator Cools: I am very pleased, Madam Minister, that you said that to us today because the affidavit clearly reads as though the legislative response was not brought to your attention until the end of August.

My final question relates to Criminal Code section 514 and the execution of a warrant. I would have thought it would have rendered much of Bill C-16 unnecessary. As yet, no one has

électorales, les ministres et les autres candidats sont très pris, ce qui est tout à fait compréhensible. Vous êtes devenue ministre après les élections, en juin.

Mme McLellan: J'ai prêté serment le 11 juin.

Le sénateur Cools: Il y a quelque chose de très désordonné en de la démocratie et quelque chose de très amateur en politique. À la lecture de l'affidavit de M. Roy, il semble que vous n'avez pas pris connaissance de la question, de la nécessité de coordonner ou d'ordonner une réponse législative avant la fin d'août. C'est vraiment un détail qui me dérange. Que faisaient les fonctionnaires pendant tous ces mois? Pourquoi n'ont-ils pas porté cette affaire à l'attention de la ministre?

Mme McLellan: Tout d'abord, permettez-moi de vous dire qu'au cours de ma première semaine de séance d'information, même si cette semaine est assez confuse, le problème de l'affaire *Feeney* et le fait qu'il nous faudrait répondre figuraient très haut sur la liste des priorités. Le procureur général de la Colombie-Britannique et nous-mêmes, de concert avec les autres procureurs généraux des provinces, avons décidé d'intervenir et nous avons demandé le 17 juin une ordonnance de suspension à la suite de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Feeney*. Nous avons commencé à travailler à ce dossier très vite après que je sois devenue ministre de la Justice et que j'aie pris connaissance de la situation. Je peux donc rassurer les sénateurs. Les fonctionnaires n'ont pas perdu de temps dans ce dossier. Ils l'ont porté à mon attention au cours de la première semaine de mon mandat à titre de ministre de la Justice. C'est le 17 juin que, de concert avec nos collègues provinciaux, nous avons réclamé une interruption de six mois, ce qui nous a été accordé.

À compter de la mi-juin, M. Roy et d'autres fonctionnaires du ministère ont commencé à collaborer avec leurs homologues provinciaux. Nous voulions engager une discussion à la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada, en août. En fait, il fallait que M. Roy et ses homologues provinciaux fassent un travail préparatoire. C'est à ce moment qu'ont débuté les consultations avec les parties au système de justice pénale, même si les discussions avec les forces de l'ordre n'ont eu lieu que plus tard.

Je peux vous assurer que j'ai été saisie de l'affaire immédiatement après ma nomination comme ministre, et j'ai donné ordre à mes fonctionnaires de traiter ce dossier avec tout le sérieux et la diligence qui s'imposaient. Voilà pourquoi nous nous sommes alliés à nos collègues provinciaux pour réclamer ce sursis devant la Cour suprême. Nous avons présenté notre avis de requête le 17 juin.

Le sénateur Cools: Madame la ministre, je suis très heureuse de vous entendre dire cela aujourd'hui car à la lecture de l'affidavit, on ne peut que comprendre que ce n'est qu'à la fin d'août qu'on a porté à votre attention la nécessité de fournir une réponse législative.

Ma dernière question porte sur l'article 514 du Code criminel et sur l'exécution d'un mandat. J'aurais cru que cette disposition aurait rendu inutile une bonne partie du projet de loi C-16. Jusqu'à

mentioned section 514. The judges, in their decision, did not mention it. Section 514(1) states:

A warrant in accordance with this Part may be executed by arresting the accused

(a) wherever he is found...

Why was section 514 not considered at all? Based on section 514, from my reading of it, parts of Bill C-16 are unnecessary.

Mr. Roy: This provision applies generally in Canada to warrants that are issued. However, a provision like this will be overtaken by the decision of the Supreme Court of Canada stating that, in order to arrest someone in a dwelling house, you need a special judicial authorization. This is why section 514 does not address the issue that the Supreme Court of Canada raised and decided, in our view, in *Feeney* — which is, in order to arrest someone in a dwelling house, you need a special authorization. Section 514 is not helpful, in my view.

Senator Cools: There is no doubt that there will be some ambiguity between section 514 and Bill C-16, but we can deal with that later.

I refer the minister and the committee to an article in *The Globe and Mail* dated Saturday, December 13, 1997, which was handed to me a few moments ago. I refer specifically to what is one of those “around-the-hill” parliamentary gossip columns. At the bottom, it says “Royal Dissent?” It is about three or four paragraphs long, and it talks about Antonio Lamer going to the Senate to give Royal Assent. I quote:

The Chief Justice has an unusual stake in the Senate these days...

“Hey, where’s C-16?”, Judge Lamer was heard to ask as he shuffled through the legislation.

There was some talk about signing the bills in Canada. We do not sign bills.

My point is that these constant news stories about the chief justice in these situations are growing a little troubling.

Senator Cogger: Madam Minister, thank you for being here.

I have one observation and then a couple of questions. We appreciate your attendance today. It is unfortunate that this kind of legislation, which is very complex and difficult, should be introduced here in December when the House of Commons has already adjourned.

I have been around here for some time, so I realize the chances of an amendment are nil. There is a lot of pressure to move legislation through the Senate as if it were a sausage factory. Couple that with the harsh words of a report from the House of Commons, which bitterly complains that they are not satisfied with the time allowed for their role, et cetera.

maintenant, personne n’a mentionné l’article 514. Les juges, dans leur arrêt, n’en ont pas fait mention. Le paragraphe 514(2) se lit comme suit:

Un mandat en conformité avec la présente partie peut être exécuté par l’arrestation du prévenu:

a) en quelque lieu qu’il se trouve [...]

Pourquoi n’a-t-on pas tenu compte du tout de l’article 514? D’après mon interprétation de cet article, certaines parties du projet de loi C-16 sont inutiles.

M. Roy: Cette disposition s’applique de façon générale aux mandats qui sont émis au Canada. Cependant, une disposition comme celle-là sera subordonnée à l’arrêt de la Cour suprême du Canada selon lequel pour arrêter quelqu’un dans une maison d’habitation, on a besoin d’une autorisation judiciaire spéciale. Voilà pourquoi l’article 514 ne s’applique pas à la question soulevée par la Cour suprême du Canada qui a décidé, dans l’affaire *Feeney*, que pour arrêter quelqu’un dans une maison d’habitation, les forces policières ont besoin d’une autorisation spéciale. À mon avis, l’article 514 n’est pas utile.

Le sénateur Cools: Il est indéniable qu’il y aura une certaine ambiguïté entre l’article 514 et le projet de loi C-16, mais nous y reviendrons plus tard.

Je renvoie la ministre et les membres du comité à un article paru dans *The Globe and Mail* en date du samedi 13 décembre 1997, qui m’a été remis il y a quelques instants. Je vous renvoie plus précisément à une chronique de potins parlementaires. Au bas de la chronique, on peut lire «Dissension royale?» L’article compte trois ou quatre paragraphes et on dit qu’Antonio Lamer se rendra au Sénat pour donner la sanction royale. Je cite:

Le juge en chef porte un intérêt spécial au Sénat ces jours-ci [...]

«Où est le projet de loi C-16?», a-t-on entendu le juge Lamer demander pendant qu’il passait en revue des mesures législatives.

On parlait même de la signature de projets de loi au Canada. Nous ne signons pas les projets de loi.

C’est tout simplement que ces articles où l’on retrouve constamment le juge en chef dans cette situation commencent à être troublants.

Le sénateur Cogger: Madame la ministre, je vous remercie d’être venue comparaître.

J’ai une observation et ensuite une ou deux questions. Nous vous savons gré de votre présence ici aujourd’hui. Il est malheureux que le Sénat soit saisi d’une mesure législative aussi complexe et difficile que celle-ci en décembre, quand la Chambre des communes a déjà ajourné.

Comme je siège ici depuis un certain temps, je sais pertinemment que nous n’avons aucune chance d’apporter des amendements au projet de loi. Le Sénat est soumis à des pressions pour adopter ce projet de loi à toute vapeur. Ajoutons à cela les mots acerbes d’un rapport émanant de la Chambre des communes, où les députés se plaignent amèrement de ne pas avoir suffisamment de temps pour jouer leur rôle, et cetera.

Yet, we Tory senators were privileged this morning to have a private meeting with the Minister of Finance. It was a very rare opportunity. I do not think I am revealing any secrets when I tell you that he volunteered to be there because he is most concerned about the fate of the CPP bill. Again, in a private exchange with Tory senators, he did recognize that we had volunteered pre-study, that there was no reason why we should be in this trap or this corner at this late date, and that we could have probably done a better job. We could certainly have done the job a whole lot earlier.

Somehow these nice affirmations of cooperation seem to disappear the minute the house reopens and the machine starts rolling again and we have the next log jam.

Ms McLellan: The point you raise, senator, is very important. It is, of course, related to Senator Nolin's comments in relation to the instrument of pre-study. The point is profoundly more important in the sense that it speaks to how both chambers go about the organization of our business. I would be the first to concede that at times issues are rushed, delayed and postponed. Sometimes bills are not introduced in the House of Commons as quickly as we would like; therefore, you do not receive them as soon as you would like to be able to do the work that you need to do. The general point being raised is a very important one and one that, as Minister of Justice, I will take very seriously as it relates to my own legislative agenda.

Clearly, as Minister of Justice, I will have the opportunity to appear before you more often, as well as before my colleagues in the standing committee of the House of Commons. We will, in the normal course, be introducing and be involved in more legislation than during my time as Minister of Natural Resources.

I do take very seriously the caution that you and Senator Nolin have offered this morning. I am pleased to hear that my colleague the Minister of Finance as well acknowledged the fact that there are ways we can conduce the management of our business in both chambers that would inure to the benefit of everyone. At the end of the day, you would have the opportunity to do the kind of detailed and thorough work for which you are well known.

I take the point very seriously, and I certainly apologize for the fact that this was rushed — as I did to my colleagues in the house committee — because of the urgency of the circumstances.

To go to Senator Cools' earlier point about the chronology of this event, the bill ended up being introduced in the House of Commons in early October. From there, time was compressed. I apologize for that to this committee, as I have to the standing committee of the House of Commons. I take the point very seriously. I think we need to manage our affairs better so that we can all do the jobs that we are here to do.

Senator Cogger: I was not seeking an apology.

Et pourtant, nous, sénateurs conservateurs, avons eu le privilège ce matin d'avoir une rencontre privée avec le ministre des Finances. C'est un événement très rare. Je ne pense pas vous révéler de secret en vous disant qu'il a accepté d'être là parce qu'il s'inquiète énormément du sort du projet de loi sur le Régime de pensions du Canada. Dans les entretiens privés qu'il a eus avec les sénateurs conservateurs, il a reconnu que si nous avions proposé de faire une étude préalable, nous aurions sans doute pu faire un meilleur travail et qu'il n'y avait pas de raison que nous nous retrouvions coincés à cette date tardive. Nous aurions certainement pu nous acquitter de cette tâche beaucoup plus tôt.

Mais cette volonté de collaboration semble disparaître dès que la Chambre reprend ses travaux et que la machine se remet en marche vers la prochaine impasse.

Mme McLellan: Sénateur, vous soulevez un point très important. Votre intervention fait suite aux propos du sénateur Nolin au sujet de l'instrument de l'étude préalable. Cet argument revêt énormément d'importance étant donné qu'il concerne la façon dont les deux Chambres organisent leurs travaux. Je suis la première à admettre qu'il arrive à l'occasion que l'on précipite, retarde ou remette à plus tard l'étude de certaines questions. Certains projets de loi ne sont pas déposés à la Chambre des communes aussi rapidement que nous le souhaiterions. Par conséquent, vous ne les recevez pas aussi tôt que vous le voudriez pour pouvoir faire votre travail. Vous avez donc soulevé un point très important et, à titre de ministre de la Justice, je prends cela très au sérieux étant donné que cela concerne mon propre programme législatif.

Il va de soi qu'en tant que ministre de la Justice, j'aurai l'occasion de comparaître devant vous plus souvent, ainsi que devant mes collègues du comité permanent de la Chambre des communes. Comme il faut s'y attendre, je présenterai davantage de mesures législatives qu'au cours de mon mandat à titre de ministre des Ressources naturelles.

Je prends très au sérieux votre mise en garde et celle du sénateur Nolin. Je suis heureuse de vous entendre dire que mon collègue, le ministre des Finances, a lui aussi reconnu le fait que les deux Chambres pourraient gérer leurs travaux d'une façon qui serait avantageuse pour tous les intéressés. Au bout du compte, vous auriez l'occasion de mener les études détaillées et fouillées qui font votre réputation.

Je prends très au sérieux votre mise au point et je m'excuse auprès de vous — comme je l'ai fait auprès de mes collègues du comité de la Chambre — du fait que vous ayez été bousculés en raison de l'urgence de la situation.

Pour en revenir à l'intervention du sénateur Cools au sujet de la chronologie de cette affaire, le projet de loi a finalement été présenté à la Chambre des communes au début d'octobre. À partir de ce moment-là, le temps nous était compté. Je m'en excuse auprès de votre comité, comme je l'ai fait auprès du comité permanent de la Chambre des communes. Je prends cela très au sérieux. Je pense qu'il faut effectivement mieux gérer nos affaires pour que nous puissions tous nous acquitter au mieux de notre tâche ici.

Le sénateur Cogger: Je ne vous demanderais pas d'excuses.

Ms McLellan: No, but that is a fair point.

Senator Cogger: Thank you.

Yesterday, we heard from a representative of the Criminal Lawyers' Association. I do not know if you are aware of their presentation. Some of my colleagues have covered some of the points they raised. I think they were the only group that raised the concern regarding the dispensation of prior announcement. That is the area I should like to ask you about.

What do you see as the difference between "reasonable grounds to suspect" as opposed to "reasonable grounds to believe"? In their view, "reasonable grounds to believe" is a higher threshold than "reasonable grounds to suspect".

Ms McLellan: That is also our understanding. That is our intention in using this different language. It was not unintentional. It was clearly done. It speaks to a higher standard.

Senator Cogger: Is there any other reference in the legislation to "reasonable grounds to suspect"?

Ms McLellan: In this legislation, or more generally in the Criminal Code?

Senator Cogger: In general.

Mr. Roy: There are at least two other places where you have a similar standard. First, you will have it with respect to drunk driving, where the police are given the power, by legislation, to stop just about anyone on the street for the purpose of blowing into the ALERT-type of machine, and the person will either fail or pass the test, or the sample will be neutral. On that basis, you will be asked to take a breathalyzer test.

More to the point, however, is a provision that was introduced in the Criminal Code after the Supreme Court of Canada decision in the *Wise* case of 1992. That provision enables the police to install tracking devices on vehicles. The court said very clearly that the rights of Canadians to their privacy can be violated to some extent through the use of a device like this on the basis of reasonable suspicions on the part of the police without raising this to the level of reasonable grounds to believe those suspicions.

There are a number of precedents. The last one I talked about is in relation to section 8 of the Charter, namely, the right to privacy, which is the section that we are talking about in this particular legislation.

Senator Cogger: I cannot remember whether the example that you told us about was raised yesterday, but I assume that that would be your answer. Yesterday, the gentleman who was here on behalf of the Criminal Lawyers' Association stated in his written submission that the threshold of "reasonable grounds to suspect" would be too low to overcome the right to privacy under section 8 of the Charter.

Ms McLellan: As you will see, we used it in clause 2(a) only. It is a lower standard, but it relates to the prevention of imminent bodily harm or death to any person. It speaks to the most grievous sets of circumstances that one could imagine — that is, where

Mme McLellan: Non, mais vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie.

Hier, nous avons entendu le témoignage d'un représentant de la Criminal Lawyers' Association. Je ne sais pas si vous en avez pris connaissance. Certains de mes collègues ont fait allusion aux arguments avancés par ce représentant. C'est, je pense, le seul groupe à avoir soulevé la question concernant la dispense d'annonce préalable. C'est là-dessus que portera ma question.

À votre avis, quelle est la différence entre des «motifs raisonnables de soupçonner» et des «motifs raisonnables de croire»? Selon les membres de cette association, des «motifs raisonnables de croire» est une norme supérieure à celle des «motifs raisonnables de soupçonner».

Mme McLellan: C'est également ainsi que nous le comprenons. C'est l'intention que nous poursuivons en choisissant cette expression différente. Nous l'avons fait de propos délibéré. Il s'agit effectivement d'une norme plus élevée.

Le sénateur Cogger: Est-il fait mention ailleurs dans la loi de «motifs raisonnables de soupçonner»?

Mme McLellan: Vous voulez parler de ce projet de loi ou de l'ensemble du Code criminel?

Le sénateur Cogger: De façon générale.

M. Roy: Il y a au moins deux autres endroits où on trouve une norme identique. Tout d'abord, c'est prévu relativement à la conduite avec facultés affaiblies; dans ces cas-là, les policiers sont autorisés en vertu de la loi à appréhender n'importe qui dans la rue et à demander à la personne de souffler dans un dispositif d'alcootest, et la personne obtient un résultat positif ou négatif ou encore neutre. En fonction de ce résultat, on peut demander à la personne de souffler dans un ivressomètre.

Il existe surtout une disposition qui a été incluse dans le Code criminel à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wise* de 1992. En vertu de cette disposition, les policiers peuvent installer des balises sur les véhicules. La cour a déclaré très clairement qu'il était possible de violer les droits des Canadiens à la vie privée dans une certaine mesure en utilisant ce genre de dispositif si les policiers avaient des doutes raisonnables, sans toutefois parler de motifs raisonnables de croire que ces doutes puissent se confirmer.

Il existe donc certains précédents. Le dernier dont j'ai parlé concerne l'article 8 de la Charte, à savoir le droit à la vie privée, et c'est de cet article que nous parlons dans le projet de loi à l'étude.

Le sénateur Cogger: Je ne me souviens pas si l'exemple dont vous nous avez parlé a été soulevé hier, mais je suppose que c'est ainsi que vous y répondriez. Hier, le représentant de la Criminal Lawyers' Association a déclaré dans son mémoire écrit que le seuil des «motifs raisonnables de soupçonner» serait trop faible pour l'emporter sur le droit à la vie privée aux termes de l'article 8 de la Charte.

Mme McLellan: Comme vous le constaterez, nous ne l'avons utilisé qu'à l'alinéa 2a). Il s'agit d'une norme inférieure, qui vise à éviter des lésions corporelles imminentes ou le décès imminent d'une personne. Il s'agit là des circonstances les plus graves qu'on

someone's life is in jeopardy or where there is bodily harm or a suspicion that bodily harm could occur to an individual.

We felt that, in those circumstances that are the most serious in our law, it was appropriate and justifiable under section 1 of the Charter to use the lower standard of "reasonable grounds to suspect" as opposed to "reasonable grounds to believe".

Senator Cogger: Conversely, dispensation of prior announcement could result in the death of a police officer, for instance, who barges in without announcing himself and is then shot or harmed or seriously injured. Could the defence's position be that the person had no way of knowing that it was a legal entry or a police officer entering into the dwelling?

Ms McLellan: I follow your point. Perhaps Mr. Roy will respond to that.

Senator Cogger: Could that not be a defence?

Mr. Roy: We must be more careful in our answers today than we were yesterday.

There is nothing in our law that allows someone to shoot a trespasser. You are supposed to use either self-defence as your defence — and, "self-defence" applies only when you are using reasonable force in the circumstances that are occurring — or defence of property. Again, you must have a standard of reasonableness. It must not be as a result of someone showing up unannounced on your doorstep.

Senator Cogger: Even if he is crashing down the door and is carrying a gun?

Mr. Roy: In the real world, what you have is someone who is waiting for someone to show up. That person will have handy the kind of equipment that is probably not allowed under our law. For example, the magnum 357 may have been made a prohibited weapon in this country, yet that individual will use that kind of force to stop the police from entering his dwelling.

It depends on the circumstances of each and every case, but I am not sure that that person can rely on section 34 of the Criminal Code and argue self-defence, or rely on section 38 and argue that he did so in an effort to defend his or her property.

We must agree with Mr. Koziembrocki that there may be circumstances where not announcing yourself will generate the violence we are trying to prevent. However, section 529.4 allows the police not to announce themselves in appropriate circumstances.

As the minister has explained, the lower standard is used purely and simply when we are talking about imminent harm that will be caused to someone. It is for the police to exercise good judgment. By proposing something like this, both the minister and the government are of the view that the police can do that.

Senator Moore: The first matter I wish to discuss has been covered by Senator Cogger with respect to the "suspect" versus "belief" part of the definition of "exigent circumstances"

puisse imaginer — c'est-à-dire un cas où la vie d'une personne est en jeu, ou encore il y a eu des lésions corporelles ou il existe un doute qu'une personne puisse subir de telles lésions.

Nous avons jugé que, dans ces circonstances considérées comme les plus graves de notre droit pénal, il était normal et justifiable aux termes de l'article 1 de la Charte d'appliquer les normes inférieures des «motifs raisonnables de soupçonner» plutôt que des «motifs raisonnables de croire».

Le sénateur Cogger: Inversement, le fait qu'il ne soit pas nécessaire de prévenir risquerait d'entraîner la mort d'un agent de police, par exemple, qui fait irruption sans s'annoncer dans un domicile et qui se fait alors tirer dessus ou gravement blesser. Les avocats de la défense pourraient-ils invoquer le fait que la personne n'avait aucun moyen de savoir que l'agent de police était habilité par la loi à entrer dans la résidence?

Mme McLellan: Je vois ce que vous voulez dire. M. Roy pourra peut-être vous répondre.

Le sénateur Cogger: Pourrait-il s'agir d'un argument de défense?

M. Roy: Nous devons être plus prudents en répondant à vos questions que nous ne l'avons été hier.

Rien dans nos lois ne nous permet de tirer sur un intrus. Vous devez invoquer la légitime défense — et la légitime défense ne s'applique que si vous utilisez la force raisonnable dans la situation — ou la défense de vos biens. Encore une fois, il faut être raisonnable. Vous n'avez pas le droit de tirer sur quelqu'un qui se présente à votre porte sans s'annoncer.

Le sénateur Cogger: Même si cette personne essaie de défoncer la porte et brandit un revolver?

M. Roy: Dans la vraie vie, quelqu'un attend que l'autre se présente. Il aura des équipements qui ne sont pas permis en vertu de nos lois. Par exemple, on a interdit le magnum 357 dans ce pays, mais la personne s'en servira pour empêcher à la police d'entrer dans sa maison d'habitation.

Tout dépend de la situation, mais je ne crois pas que cette personne puisse compter sur l'article 34 du Code criminel et invoquer la légitime défense, ou citer l'article 38 et dire qu'elle a tiré pour défendre ses biens.

Nous sommes d'accord avec M. Koziembrocki pour dire que dans certaines situations, si vous ne vous annoncez pas, vous risquez de provoquer la violence que nous essayons d'éviter. Toutefois, en vertu de l'article 529.4, les policiers ne sont pas tenus de s'annoncer dans des situations appropriées.

Comme la ministre l'a expliqué, la norme moins élevée s'applique seulement pour éviter des lésions corporelles imminentes. Les policiers auront à faire preuve de jugement. En proposant une telle mesure, tant la ministre que le gouvernement estiment que les policiers en sont capables.

Le sénateur Moore: Je voudrais commencer en parlant d'un point que le sénateur Cogger a déjà couvert sur la différence entre «soupçonner» et «croire» qui fait partie de la définition de «situations d'urgence».

Concerning my second point, in her remarks, Senator Cools made a statement to the effect that the department was not working at this during the summer months. That is confirmed in the affidavit of Mr. Roy. In fairness, I have a copy of the barrister's affidavit. Considerable effort was being undertaken. I made a point of going through that in some detail when I spoke at second reading, Madam Chair. I want to place that on the record because I do not want that to stand on the record unchallenged. I know that work was done by the department on this during those months.

The Chairman: I am sure the department will appreciate your defence, Senator Moore.

Senator Jessiman: Were you briefed, Madam Minister, on the evidence we received yesterday by Robert E. Hawkins, Professor of Public Law, University of Western Ontario?

Ms McLellan: Yes, briefly by Mr. Roy this morning.

Senator Jessiman: During his testimony, he quoted police officers as follows:

The warrants risk encumbering us with another load of administrative responsibility, more bureaucratic work. It hinders our work in the field.

The professor went on to say that the reason we have this legislation is as a result of some *obiter dictum* of the *Feeney* case and that it is not in the *ratio decidendi*. He suggested to us that the legislation really is unnecessary to the common law. Still, it is there and you are putting these officers to all this extra work. Obviously you do not agree with him. I would like you to tell us why you do not.

Ms McLellan: In fact, as you heard from the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police, they do not agree with it either. In fact, they would tell you that unless we establish a warrants regime there will be mass confusion with the average police officer on the beat investigating crime. We have seen it already. I gave you the example of Montreal.

In fact, the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police are very supportive in light of *Feeney*. Let us be frank here. The *Feeney* decision caught us all a little bit by surprise. However, that does not mean that we all stand back and say that no response is necessary, that we will let the implications of that case and any confusion flowing from those implications continue unresponded to. That would be irresponsible. In fact, one of the reasons I am so keen on having this legislation dealt with in a timely fashion is that I know the problems that the police have already had and are anticipating having if we do not have a warrants regime in place.

It will be interpreted differently, potentially province-by-province and situation-by-situation. Individual police officers on the street will either put themselves in jeopardy or will not do their job as zealously as they might otherwise because they will be afraid that they might be violating someone's rights. If we do not

Deuxièmement, le sénateur Cools a dit que le ministère n'a pas travaillé sur le projet de loi pendant l'été. C'est confirmé dans l'affidavit de M. Roy. Pour être juste envers le ministère, j'ai ici un exemplaire de cet affidavit. En effet, le ministère a fait des efforts considérables à l'époque. J'ai pris soin d'expliquer ce point en détail quand j'ai pris la parole au moment de la deuxième lecture, madame la présidente. Je le dis pour les besoins du procès-verbal, car je ne veux pas que quelqu'un conteste les remarques de mon honorable collègue. Je sais pertinemment que le ministère a travaillé sur ce projet de loi pendant ces mois.

La présidente: Le ministère sera sans doute reconnaissant envers vous, sénateur Moore.

Le sénateur Jessiman: Madame la ministre, est-ce que quelqu'un vous a mis au courant du témoignage que nous avons entendu hier de M. Robert E. Hawkins, qui est professeur de droit public à l'Université Western Ontario?

Mme McLellan: Oui, M. Roy me l'a expliqué brièvement ce matin.

Le sénateur Jessiman: Pendant son témoignage, il a cité les policiers, en disant:

Le système de mandats pourrait nous imposer un deuxième fardeau administratif, plus de paperasse. Rendre notre travail plus difficile sur le terrain.

Le professeur a continué en disant que si nous avons ce projet de loi, c'est en raison d'un *obiter dictum* de l'affaire *Feeney* et que cela n'a rien à voir avec le *ratio decidendi*. Selon lui, ce projet de loi n'est vraiment pas nécessaire dans le système de common law. Toutefois, le projet de loi est là, et vous imposez tout ce travail supplémentaire aux policiers. Manifestement, vous n'êtes pas d'accord avec ce professeur. Pourquoi est-ce que vous n'êtes pas d'accord avec lui?

Mme McLellan: En effet, comme l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police vous l'ont dit, ils ne sont pas d'accord avec lui non plus. En fait, ils vous diraient que si nous ne créons pas un système de mandats, le simple policier dans la rue qui mène des enquêtes n'aura pas la moindre idée de ce qu'il doit faire. Je vous ai dit ce qui s'est passé à Montréal.

En fait, l'Association canadienne des policiers ainsi que l'Association canadienne des chefs de police sont très en faveur de notre position, compte tenu de la décision dans l'affaire *Feeney*. Soyons francs. La décision dans l'affaire *Feeney* nous a pris un peu par surprise. Cependant, cela ne signifie pas qu'il faille rester sans rien faire et ne pas essayer de résoudre les problèmes et la confusion découlant de la décision. Cela serait tout à fait irresponsable de notre part. Si je veux faire adopter ce projet de loi en temps opportun, c'est en partie parce que je sais que la police a déjà eu des problèmes et prévoit d'en avoir d'autres si l'on ne met pas en place un régime de mandats.

Il se peut que la décision soit interprétée de façon différente selon la province et la situation. Les agents de police se trouveront exposés à certains dangers ou éviteront d'agir avec leur zèle habituel car ils auront peur de vider les droits de quelqu'un. Si nous ne faisons rien sur le plan législatif et ne mettons pas en

respond to *Feeney* legislatively with a regime, they will not know in what circumstances they can move to arrest.

Senator Jessiman: Do you agree, Madam Minister, that he is correct that that is *obiter*? If you do not agree, that is one thing. If you do agree, are you telling us that, notwithstanding it is *obiter*, if they had to decide it they would look at that *obiter* and follow it?

Ms McLellan: I am saying that the results from *Feeney* —

Senator Jessiman: I am talking about what he is saying. He is saying that the part of the *Feeney* decision on which we are acting is not the *ratio decidendi* of the *Feeney* decision. I am not saying that you are wrong in what you are doing, but he is suggesting that what you are acting on is what the judge said over and above what he had to say. It was something extra.

Did the department decide that it was *obiter* and, notwithstanding that it is *obiter*, they did not want to take a chance and wanted to pass this law, or did you decide that it is not *obiter*?

Ms McLellan: I do not think it is so easily divided in this case into what the ratio of the case was and what was *obiter* in this case. For example, Mr. Justice Sopinka said that exigent circumstances may or may not exist but that he did not have to define them in this case. That creates vast uncertainty. That comment from Mr. Justice Sopinka is *obiter*. However, it is my belief, and that of the government that, in response to *Feeney*, we must create a warrant regime which clarifies those circumstances in which law enforcement officials must have warrants and those in which they need not, as in the case of exigent circumstances, upon arresting or apprehending a suspect.

I do not know the gentleman in question. I was a former academic myself, as was Senator Beaudoin. Sometimes academics split hairs and may sometimes actually miss the on-the-street implication of a judgment and the confusion or uncertainty that is created, whether the comments are *obiter* or in the ratio. I think that is nice for lawyers to argue before courts; I think it is nice for law professors to talk and write about. However, for police officers doing their jobs, that does not matter very much. When they are in a situation in which they wish to arrest or apprehend a suspect, they need to know what the law is in this country as it relates to warrants. We have tried to respond to what we think is an untenable situation flowing from the *Feeney* decision. We have attempted to clarify that to the best of our ability, striking what we believe to be the right and constitutional balance between the rights of privacy and the rights of all Canadians to be safe and secure in their communities and, therefore, have the police do their jobs in an expeditious and timely fashion.

place un régime pour tenir compte de la décision dans l'affaire *Feeney*, les policiers ne sauront pas dans quelles circonstances ils peuvent procéder à une arrestation.

Le sénateur Jessiman: Madame la ministre, ne convenez-vous pas qu'il a raison de dire qu'il s'agit d'un cas d'*obiter dictum*? Si vous n'êtes pas d'accord, c'est une chose. Si vous êtes d'accord, prétendez-vous que quoiqu'il s'agisse de remarques incidentes, ils s'en sont inspirés pour arriver à leur décision?

Mme McLellan: Je dis que les résultats de l'affaire *Feeney*...

Le sénateur Jessiman: Je parle de ce qu'il dit. Il dit que ces mesures ne se fondent pas sur le *ratio decidendi* de l'affaire *Feeney*. Je ne dis pas que vous avez tort de faire ce que vous faites, mais il estime que la mesure proposée est fondée sur les remarques incidentes du juge. Sur des affirmations supplémentaires.

Est-ce que le ministère a décidé qu'il s'agissait de remarques incidentes, mais qu'il fallait quand même ne pas prendre de risques et faire adopter le projet de loi, ou bien avez-vous décidé que les remarques n'étaient pas incidentes?

Mme McLellan: Je ne crois pas qu'on puisse distinguer facilement entre la *ratio decidendi* et les remarques incidentes dans cette affaire. Par exemple, le juge Sopinka a signalé qu'une situation d'urgence pourrait exister ou ne pas exister, mais qu'il n'était pas obligé de les définir dans cette affaire. Cela crée une incertitude énorme. Cette remarque du juge Sopinka est une opinion incidente. Cependant, le gouvernement estime, et je suis d'accord, qu'en réponse à la décision dans l'affaire *Feeney*, il faut créer un régime de mandats qui définit clairement dans quelles circonstances les agents chargés d'exécuter la loi doivent posséder un mandat, et dans quelles circonstances, par exemple en situation d'urgence, ils peuvent procéder à l'arrestation ou à l'appréhension d'un suspect sans être munis d'un mandat.

Je ne connais pas le monsieur en question. Je suis moi-même un ancien professeur d'université, tout comme le sénateur Beaudoin. Il arrive parfois que les universitaires coupent les cheveux en quatre sans se rendre compte des conséquences pratiques d'un arrêt ou de la confusion ou de l'incertitude qui en découlent, que les remarques soient faites sous forme d'opinion incidente ou dans la *ratio decidendi*. Je sais que c'est très bon pour les avocats de pouvoir présenter leurs arguments devant les tribunaux et pour les professeurs de droit d'écrire leurs articles. Cependant, cela n'a pas beaucoup d'importance pour les agents de police dans l'exécution de leurs tâches. Quand ces derniers veulent arrêter ou appréhender un suspect, ils doivent comprendre clairement la loi concernant les mandats. Nous avons essayé de corriger une situation qui nous semblait inadmissible à cause de la décision dans l'affaire *Feeney*. Nous avons essayé dans la mesure du possible d'établir un équilibre constitutionnel entre d'une part les droits de tous les Canadiens à la protection de leur vie privée et, d'autre part, leur droit de vivre en sécurité dans leurs collectivités respectives, ce qui exige que la police puisse faire son travail de façon prompt et expéditive.

Senator Jessiman: The proposed amended section 529.3(1) begins "Without limiting or restricting any power". So whatever is said below is not restricted to that. However, subsection (2) says:

For the purposes of subsection (1), exigent circumstances include...

and you list these. Are you satisfied, by the use of "include", that other things exist in the common law which could be included in addition to these two?

Ms McLellan: Yes.

Senator Jessiman: You do not think that you need "without limiting" in subsection (2) as well?

Ms McLellan: Subsection (2) says:

For the purposes of subsection (1), exigent circumstances include circumstances in which the peace officer...

We have done that deliberately to ensure that it speaks to two specific situations that Parliament, if the Senate adopts Bill C-16, clearly defines as exigent circumstances. We have put that on the record as a clear indication of parliamentary intention in this case as to what we believe are legitimate and constitutional exigent circumstances. However, we are also saying that they may not be the only ones. The verb "include" is there to send the signal that there may well be other circumstances. Courts may in fact define those other circumstances, and probably will over the course of time.

Senator Jessiman: I would have thought that you may have used the same words as used in subsection (1) "without limiting and restricting they include". You think it is enough?

Ms McLellan: I do, but I take your point that we should always strive for the greatest clarity possible. It is a challenge that we all need to work on.

Senator Cools: You have made frequent references to the impact of Bill C-16 on other legislation. As you know, I was a member of the National Parole Board. In that role, I granted and revoked many paroles, and frequently ordered people to be re-arrested. Could you spend a minute or two on the impact of Bill C-16 on arrest in those sorts of circumstances? An inmate is out on parole, something has happened, and the Parole Board makes the decision to revoke the parole. The order is issued and the parole officers issue the warrant.

Could you explain a little about the impact of this new regime on that?

Ms McLellan: As a general matter, Bill C-16 will clearly provide a regime of warrants on arrest or apprehension that goes beyond the Criminal Code.

As I said in my comments, that is important because, while the Supreme Court itself talked about "reading in" in terms of powers of entry, clearly they were speaking of the Criminal Code, and

Le sénateur Jessiman: Le début du paragraphe 529.3(1) se lit comme suit: «L'agent de la paix peut, sans que soit restreint ou limité le pouvoir d'entrer qui lui est conféré...». Tout ce qui suit n'est donc pas limité. Cependant, le paragraphe (2) se lit comme suit:

Pour l'application du paragraphe (1), il y a notamment urgence dans les cas où [...]

et vous les énumérez. Êtes-vous satisfaits du terme «notamment», ou y a-t-il d'autres situations en common law qu'on pourrait inclure aussi?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Jessiman: Vous ne croyez pas qu'il soit nécessaire d'inclure «sans que soit restreint ou limité le pouvoir d'entrer» dans le paragraphe (2) aussi?

Mme McLellan: Le paragraphe (2) se lit comme suit:

Pour l'application du paragraphe (1), il y a notamment urgence dans les cas où l'agent de la paix, selon le cas [...]

Nous avons fait cela exprès pour tenir compte de deux situations précises que le Parlement, si le Sénat adopte le projet de loi C-16, définit clairement comme des situations d'urgence. Nous avons signalé clairement que le Parlement estime qu'il y a des situations d'urgence légitimes et constitutionnelles. Cependant, nous disons aussi qu'il pourrait y en avoir d'autres. C'est pour cela que nous avons utilisé le terme «notamment». Il se peut fort bien que les tribunaux définissent à l'avenir d'autres situations.

Le sénateur Jessiman: J'aurais peut-être pensé que vous auriez utilisé la même expression que dans le paragraphe (1): «sans que soit restreint ou limité». Est-ce que vous pensez que cela suffit?

Mme McLellan: Oui, mais je partage votre opinion qu'il faut le plus de clarté possible. C'est un défi pour nous tous.

Le sénateur Cools: Vous avez parlé à plusieurs reprises des répercussions du projet de loi C-16 sur d'autres lois. Comme vous le savez, j'ai siégé à la Commission nationale des libérations conditionnelles. À ce titre, j'ai accordé et révoqué beaucoup de libérations conditionnelles, et j'ai souvent ordonné que des gens soient arrêtés à nouveau. Pourriez-vous nous parler brièvement des répercussions éventuelles du projet de loi C-16 sur l'arrestation d'une personne dans ces circonstances? Un détenu pourrait être en liberté conditionnelle, mais il se produit quelque chose et la Commission nationale des libérations conditionnelles décide d'annuler sa libération. On donne l'ordre et les agents de libération conditionnelle délivrent le mandat.

Quelle serait l'incidence du nouveau régime dans ce genre de situation?

Mme McLellan: De façon générale, le projet de loi C-16 aura clairement pour effet de prévoir un régime de mandats d'arrestation ou d'apprehension qui dépasse le Code criminel.

Comme je l'ai signalé dans mes remarques liminaires, cela est important parce que, lorsque la Cour suprême parlait d'«interpréter» les pouvoirs d'entrée, elle faisait clairement

that could not be done with other statutes such as you have outlined. Therefore, it is important for us, in Bill C-16, to clarify the warrant regime and ensure that it is applicable not only to the Criminal Code but to other federal statutes such as the Immigration Act, the Extradition Act and the Corrections and Conditional Releases Act.

With regard to your specific example, certainly, depending on the situation, the terms of Bill C-16 will apply to a wide variety of situations in which officers of the law, customs officials and others, would have to respond. They will have to meet the dictates and requirements of Bill C-16.

Mr. Roy: Senator Cools, I do not have much more to contribute to the exhaustive answer you received from the minister. Perhaps using an example would be helpful. In the case of parolees, once a decision is made by the board to revoke someone's parole, a warrant is issued for that person to be arrested. We believe that the breadth of the decision in *Feeney* is such that the right to privacy will also govern in those situations and, therefore, there should be an authorization given by someone to enter a dwelling house for the purpose of arresting that person.

The way we read *Feeney* is that the court said that you can read that judicial authorization into the Criminal Code. There is no authority on the basis of *Feeney* to go anywhere beyond the Criminal Code. In our view, given the decision as it stands, that is that you need an authorization when violating the privacy right of someone, there would have to be an authorization given to someone somewhere to issue the very authorization about which we have been talking. That is why the minister instructed her lawyers to include clause 4 in the bill which amends the Interpretation Act by adding a new section 34.1. This means that the person who is issuing the warrant, for instance, against a parolee, will be given, on the basis of this, the power to grant the authorization to go into a dwelling house for that purpose. However, there will be a decision made by someone to grant that authorization, and that is through section 34.1, that this will be done.

Senator Cools: The Parole Board is a mighty tribunal which has the authority to issue warrants through parole officers. It is an interesting concept because every inmate is under a warrant when he is imprisoned. For example, his date of release from prison will be called his "warrant expiry date." What you are dealing with is a person who is already under warrant. They have been detained and, through clemency and under the Parole Act, they have a conditional release. It is not a simple matter.

Mr. Roy: You are right.

Senator Cools: Madam Minister, at some point in time this will emerge as a major problem. I say that because it is a warrant on top of a warrant. It is a warrant to get around the fact that, by an

allusion au Code criminel, et on ne pourrait pas le faire avec d'autres lois, comme vous l'avez expliqué. Il nous importe donc de préciser le régime de mandats prévu dans le projet de loi C-16 et de nous assurer qu'il ne s'applique pas seulement au Code criminel mais aussi à d'autres lois fédérales comme la Loi sur la citoyenneté, la Loi sur l'extradition et le Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Pour en revenir à votre exemple précis, il est certain que les dispositions du projet de loi C-16 s'appliqueront à un grand nombre de situations auxquelles les agents de police, les agents de douanes et d'autres fonctionnaires doivent répondre. Ils devront se conformer aux exigences du projet de loi C-16.

M. Roy: Madame le sénateur, je n'ai pas grand-chose à ajouter à la réponse très complète de la ministre. Il serait peut-être utile de donner un exemple. Dans le cas des détenus en liberté conditionnelle, dès que la Commission décide d'annuler la libération, on délivre un mandat pour faire arrêter la personne concernée. Nous croyons que la décision dans l'affaire *Feeney* est assez large pour exiger qu'on respecte la protection de la vie privée dans ces situations, et il faut donc obtenir l'autorisation nécessaire avant de pouvoir pénétrer dans une maison d'habitation pour arrêter quelqu'un.

Selon notre interprétation de la décision dans l'affaire *Feeney*, la cour affirme qu'une telle autorisation judiciaire est implicite dans le Code criminel. La décision dans l'affaire *Feeney* ne dépasse pas le cadre du Code criminel. En vertu de la décision, on aurait besoin d'une autorisation spéciale pour violer la vie privée de quelqu'un, et il faudrait donc que quelqu'un autorise la délivrance du mandat même dont nous avons parlé. C'est la raison pour laquelle la ministre a chargé son personnel d'inclure l'article 4 dans le projet de loi, lequel modifie la Loi d'interprétation par l'ajout d'un nouvel article 34.1. Cela signifie que la personne qui délivre le mandat, par exemple contre un détenu en libération conditionnelle, aura donc le pouvoir d'autoriser quelqu'un à pénétrer dans une maison d'habitation à cette fin. Cependant, quelqu'un doit décider d'accorder cette autorisation, et c'est en vertu de l'article 34.1 que cela se fera.

Le sénateur Cools: La Commission des libérations conditionnelles est un tribunal puissant qui a le pouvoir d'émettre des mandats par l'entremise des surveillants de liberté conditionnelle. C'est un concept intéressant parce que chaque détenu fait l'objet d'un mandat lorsqu'il est emprisonné. Par exemple, sa date de relaxation est dite «date d'expiration du mandat». Nous parlons donc d'une personne qui fait déjà l'objet d'un mandat. Cette personne a été détenue et on lui accorde une mise en liberté sous condition en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle et d'un acte de clémence. La question n'est pas simple.

M. Roy: Vous avez raison.

Le sénateur Cools: Madame la ministre, nous allons faire face à un problème de taille un de ces jours. Je dis cela, parce qu'il s'agit d'un mandat par-dessus un autre mandat. C'est un mandat

act of clemency granted to them, they are allowed to be outside the penitentiary.

Ms McLellan: We can inquire of the Solicitor General in that regard.

The Chairman: Thank you very much your assistance today. You have helped us in our deliberations to a great extent.

Ms McLellan: It was a pleasure to be here. I wish you all happy holidays. I look forward to seeing you all in the New Year since, as Minister of Justice, I expect to be appearing before you much more often than I did as Minister of Natural Resources.

Senator Nolin: Madam Minister, Mr. Roy will probably present you with an omnibus bill for the Criminal Code in the near future. He probably has one in the making.

Ms McLellan: We are talking about that.

Senator Nolin: That could be a very good place to start a pre-study.

The Chairman: We are back to our agenda with Mr. Roy.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to consider the preamble of the bill. In the first whereas, you make reference, in my opinion, to the right to privacy within one's dwelling house. Aren't we creating a precedent in a bill by recognizing, instituting and creating a basic right even though the Charter is neither clear nor specific about it?

Mr. Roy: The first whereas to which you refer merely reflects the current status of the law. Article 8 of the Charter provides the right to privacy and the courts have repeatedly stated since 1984 that the expectation to privacy is even greater in a dwelling-house. This essentially corresponds to the common law concept, which has been upheld unequivocally by the courts.

This whereas adds nothing to the status of the law. It is a statement of what the law is and this is how it will be seen by the courts.

Senator Nolin: In your third whereas, you refer to the Parliament of Canada stating that it recognizes that there is a societal interest in the proper administration of justice including effective law enforcement, and that to achieve effective law enforcement, peace officers must be granted the power to enter a dwelling-house to arrest or apprehend persons who they believe have committed a criminal offence or have breached the provisions of an Act of Parliament other than the Criminal Code for which arrest or apprehension is authorized. Would it not be appropriate to specify that the arrest referred to in the third whereas constitutes a legal arrest? Judge Sopinka, in his ruling, made a distinction between a legal and an illegal arrest.

pour contourner le fait que, grâce à un acte de clémence dont ils font l'objet, ils ont le droit de se trouver à l'extérieur du pénitencier.

Mme McLellan: Nous pourrions demander au solliciteur général ce qu'il en est à cet égard.

Le président: Merci beaucoup pour cette aide que vous nous avez donnée aujourd'hui. Vous nous avez aidés énormément pour la suite de nos délibérations.

Mme McLellan: Ce fut un plaisir que d'être ici. Je vous souhaite à toutes et à tous de Joyeuses Fêtes. J'ai bien hâte de vous voir dès la nouvelle année puisqu'en ma qualité de ministre de la Justice, je m'attends à comparaître devant vous beaucoup plus souvent que lorsque j'étais ministre des Ressources naturelles.

Le sénateur Nolin: Madame la ministre, M. Roy vous saisira probablement d'un projet de loi omnibus visant à modifier le Code criminel d'ici peu. Il en a probablement déjà un sur ses tablettes.

Mme McLellan: Il en est justement question.

Le sénateur Nolin: Ce serait un bon point de départ pour une étude préalable.

La présidente: Revenons à nos moutons et à M. Roy.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je voudrais examiner la question du préambule du projet de loi. Dans le premier attendu, vous faites référence, selon moi, au droit de l'inviolabilité de la maison d'habitation. La Charte des droits n'y fait pas spécifiquement référence. N'est-ce pas un précédent dans un projet de loi que de reconnaître, d'instituer et de créer un droit fondamental même si la Charte n'est pas claire et spécifique à cet effet?

M. Roy: Le premier attendu auquel vous vous référez se veut purement et simplement un exposé de l'état du droit actuel. En vertu de l'article 8 de la Charte, on sait qu'il y a un droit à la vie privée et les tribunaux, à de nombreuses reprises depuis 1984, ont répété qu'il y avait une probabilité à la vie privée encore plus élevée dans une maison d'habitation. Ceci correspond essentiellement à la notion de common law, où on s'est prononcé d'une façon on ne peut plus claire.

Cet attendu n'ajoute rien à l'état du droit, c'est plutôt une déclaration de ce qu'est le droit et c'est ainsi que cela sera vu par les tribunaux.

Le sénateur Nolin: Dans votre troisième attendu, vous faites référence au Parlement en mentionnant qu'il reconnaît, par ailleurs, que ce même intérêt exige une bonne administration de la justice ainsi qu'une police efficace pour faire appliquer la loi et, qu'à cette fin, il est nécessaire que les agents de la paix puissent pénétrer dans les maisons d'habitation pour y procéder à l'arrestation d'auteurs d'infraction au Code criminel ou à d'autres lois fédérales autorisant l'arrestation. Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de préciser que l'arrestation à laquelle on fait référence dans le troisième alinéa, consiste bien en une arrestation légale. Le juge Sopinka dans sa décision fait une distinction entre une arrestation légale et une arrestation qui ne l'est pas.

I do not want to make an amendment, that is not our intent, we will approve your bill as it is drafted, but I would presume that you will be invited to reappear before us to improve the bill if necessary. I believe that Parliament wants to refer to a legal arrest.

Mr. Roy: I don't see how Parliament could recognize anything but a legal arrest. In my opinion, it would look somewhat incongruous for a piece of legislation to stipulate that it was only in cases of legal arrest.

An illegal arrest is not an arrest but is a case of assault.

I prefer to talk about a legal arrest. I would not want to talk about an illegal arrest in a piece of legislation. You can talk about an illegal arrest when talking about jurisprudence, however this would bother me a little bit in a piece of legislation.

Senator Cogger: You are right about that. I agree with you. However, this is a definition we come across constantly. There is not a bond issued by the Government of Canada, and even by most provinces, that does not state that it is payable in legal Canadian currency —

[English]

— as if unlawful money existed. You can check it out. Every bond floating around the world with the name “Canada” on top of it reads, “This bond is payable in lawful money of Canada.” I checked it out one day and there is no such thing in the law about lawful money. There is an act called the Canadian Currency Act. I think it should read, “This bond is payable in Canadian currency.” That would be legal.

[Translation]

Senator Nolin: In the last paragraph, there is a notwithstanding clause stating whereas the Parliament of Canada declares that nothing in this Act is intended to limit or restrict the ability of peace officers to enter a dwelling-house for purposes other than arrest or apprehension, under this or any other Act or law, including the common law. Don't you think that the *Feeney* decision prohibits that?

Mr. Roy: This paragraph talks about entering a dwelling-house for purposes other than arrest or apprehension. When I read that, I think of the power given to peace officers to inspect certain premises.

And you have that through legislation such as, for instance, the Firearms Act, which provides for certain types of inspection. Other pieces of legislation and even common law provided that, when someone has a duty to proceed, the State gives him concurrent power to proceed with this type of inspection.

More often than not, this is provided for in legislation, but not in common law. This is what must be protected in an act such as this one. We do not want a piece of legislation such as this one to stipulate that a warrant must be issued each time a dwelling-house is to be inspected in this country.

Je ne veux pas y apporter un amendement, ce n'est pas notre intention, nous allons vous accorder votre projet de loi dans sa forme actuelle, mais vous serez invité, je présume, à revenir devant nous, à l'améliorer si cela est nécessaire. Je crois que le Parlement veut faire référence à une arrestation légale.

M. Roy: Je vois mal comment le Parlement pourrait reconnaître autre chose qu'une arrestation légale et dire dans un texte de loi, que ce n'est que dans les cas d'une arrestation légale, cela m'apparaîtrait comme étant un peu incongru.

Une arrestation illégale n'est pas une arrestation. Ce sont des voies de fait exercées sur une personne.

Je préfère parler d'une arrestation légale, autrement je ne voudrais pas parler d'une arrestation illégale dans un texte de loi. En jurisprudence, on peut parler d'une arrestation illégale, mais dans un texte de loi, cela me choquerait un petit peu.

Le sénateur Cogger: Vous avez raison à ce sujet. Je suis d'accord avec vous. Par contre, c'est une définition que l'on retrouve constamment. Il n'y pas une obligation émise par le gouvernement du Canada, et même dans la majeure partie des provinces, qui ne dit pas que cette obligation est payable en monnaie légale du Canada ...

[Traduction]

... comme s'il existait une monnaie illégale. Allez-y voir vous-même. On trouve sur chaque obligation émise avec le mot «Canada» en haut, les mots suivants: «Cette obligation est payable en monnaie légale du Canada.» J'ai vérifié, un jour, et il n'y a rien dans la loi à propos de monnaie légale. Il y a une loi qui s'appelle la Loi canadienne sur la monnaie. Je crois que cela devrait se lire: «Cette obligation est payable en monnaie canadienne.» Ça, serait légal.

[Français]

Le sénateur Nolin: Au dernier alinéa, une clause nonobstant mentionne que le Parlement tient également à préciser qu'il n'a pas non plus l'intention de restreindre le pouvoir d'entrer dans des maisons d'habitation, qui peut être à d'autres fins que l'arrestation conféré aux agents de la paix par une loi ou une règle de droit, notamment la common law. Ne croyez-vous pas que la décision dans l'arrêt *Feeney* prohibe cela?

M. Roy: Ce paragraphe mentionne l'entrée dans une maison d'habitation à des fins autres qu'à des fins de procéder à une arrestation. Lorsque je lis cela, je note le pouvoir donné à des agent de la paix d'inspecter certains lieux.

Et vous avez cela par voie de loi comme, par exemple, la Loi sur les armes à feu qui prévoit certaines formes d'inspection. Dans d'autres lois et même en common law, lorsque quelqu'un a un devoir de procéder à certaines choses, il a un pouvoir concurrent, mis entre les mains de l'État, pour permettre ce type d'inspection.

Plus souvent qu'autrement, cela est prévu dans un texte de loi, cela ne l'est pas dans la common law. C'est ce qui doit être protégé dans une loi comme celle-ci. On ne veut pas, par un texte de loi comme celui-là requérir, chaque fois qu'il doit y avoir une inspection dans ce pays, qu'il y ait un mandat qui soit émis lorsque cela touche à une maison d'habitation.

Senator Nolin: As regards sections 529.(1): Mr. Koziembrocki's brief also alluded to this lack of clarity.

Does section 529.(1) pertain to a warrant to arrest or apprehend for a criminal offence or for any type of violation?

Mr. Roy: This is a warrant to arrest or apprehend issued under the criminal law, and a warrant to arrest or apprehend can be issued for a summary offence. This is clear.

Senator Nolin: This also goes a little bit further than what was stated in the *Feeney* decision. Judge Sopinka stated, "... or for a criminal offence." I believe that this can be found in paragraph 51, when he summarizes his point.

Mr. Roy: I am not sure that I understand you. In the case of a warrantless arrest, the Act already provides, in section 495.(1)b), that you can arrest someone without a warrant when this person is found committing a criminal offence, which includes, at this time, a summary offence.

Senator Nolin: In the translation of paragraph 51 of the decision, Judge Sopinka, in his summary, states that the following requirements must be met. I am referring to the French translation because this was written in English. In summary, and I quote:

[...] the following requirements must be met before an arrest for an indictable offence in a private dwelling is legal [...]

He lists his requirements. I would agree with the opinion expressed by the witness yesterday. Section 529(1) is much broader and does not deal with criminal offences exclusively and, without going as far as section 495.(1), is that everything that justifies the issuance of a warrant to arrest?

Mr. Roy: Senator Nolin, in matters involving both the right to privacy and the authority that the state must exercise in arresting an individual, we ask a judge to consider these aspects in deciding whether or not to issue a warrant to arrest.

The act tells this judge that if a warrant to arrest was issued for a summary offence, which is certainly possible in this situation, the judge can go a little bit further and authorize this arrest, with a warrant, in a dwelling-house.

The judge has to weigh the severity of the crime and, if the crime is not sufficiently serious, the judge must not authorize the police officer. However, there could be circumstances where the crime is sufficiently serious to warrant such an arrest. The legislation merely provides the power, it does not go any further than that.

Judge Sopinka, in the *Feeney* decision, talks about "read in something that does not exist". This situation is very different. I don't think that we could say that Judge Sopinka was limiting this to only one case. He was limiting it to the facts of this case and to the power that he wishes to create through judicial means.

Le sénateur Nolin: À l'article 529.(1), M. Koziembrocki faisait aussi, dans son mémoire, référence à ce manque de clarté.

À l'article 529.(1), il s'agit d'un mandat d'arrestation pour une accusation d'acte criminel ou d'un mandat d'arrestation pour tout type d'infractions?

M. Roy: C'est un mandat d'arrestation émis en vertu du droit criminel, et un mandat d'arrestation peut être émis pour une infraction sommaire. Il n'y a pas de doute.

Le sénateur Nolin: Cela aussi va un peu plus loin que la décision *Feeney*. Le juge Sopinka dit: «[...] ou pour un acte criminel.» Je pense que l'on retrouve cela au paragraphe 51, lorsqu'il résume son point.

M. Roy: Je ne suis pas certain que je vous comprends. En matière d'arrestation sans mandat, la loi prévoit déjà, à l'article 495.(1)b), que vous pouvez arrêter une personne sans mandat lorsque vous trouvez cette personne en train de commettre une infraction criminelle, ce qui inclut, à ce moment, une infraction sommaire.

Le sénateur Nolin: Dans la traduction du paragraphe 51 du jugement, le juge Sopinka dit en résumé que les conditions ci-après doivent généralement être remplies. C'est la traduction française parce que cela a été rédigé en anglais. En résumé, et je cite:

[...] les conditions ci-après doivent généralement être remplies pour qu'une arrestation relative à un acte criminel dans une maison privée soit légale [...]

Il énumère ses conditions. Je rejoins l'opinion du témoin d'hier. Dans l'article 529.(1), c'est beaucoup plus large: ce ne sont pas uniquement les actes criminels, et sans aller aussi loin que l'article 495.(1), c'est tout ce qui permet l'émission d'un mandat d'arrestation?

M. Roy: Sénateur Nolin, lorsque vient le temps de partager entre les intérêts, d'une part, entre le droit à la vie privée, et d'autre part, le pouvoir que l'État doit exercer d'aller arrêter quelqu'un, on demande à un juge de partager les choses en matière de mandat d'arrestation.

La loi dit à ce juge que s'il y a un mandat d'arrestation qui a été émis pour une infraction sommaire, ce qui est certainement possible dans l'exercice de ce droit, le juge peut aller un pas plus loin et permettre cette arrestation avec un mandat, dans une maison d'habitation.

Le juge devra départager, par exemple, par rapport à la gravité du crime et ne pas autoriser un policier ou une policière, si le crime n'est pas suffisamment grave. Il pourrait, par ailleurs, y avoir des circonstances où cela serait suffisant pour permettre qu'une telle arrestation puisse avoir lieu. La loi ne fait que donner ce pouvoir, elle ne va pas plus loin que cela.

Le juge Sopinka, lorsqu'il rend sa décision, dans les faits de *Feeney*, parle de «read in something that does not exist». Cette situation est bien différente. Je ne pense pas que l'on puisse dire que le juge Sopinka restreint cela à ces cas seulement. Il le restreint aux faits qu'il a dans cette affaire et au pouvoir qu'il veut créer par voie judiciaire.

I think that Parliament is well placed to examine the parameters of section 529 and, in my humble opinion, it is ultimately a decision that the judge will have to make bearing in mind the facts of each case. This is an option that is being given, not an order.

Senator Nolin: Still on the topic of section 529.(1), yesterday you referred to the fact that wording number 7 was not restrictive to one dwelling-house, but could include several. Shouldn't we change the wording because it is going to be part of the code? One of our colleagues made such a suggestion at the House of Commons, but it was turned down for reasons that I am unaware of. Was there a reason?

Mr. Roy: This issue of the singular versus the plural is somewhat problematic to me because the Interpretation Act is clear on the topic. When the act refers to things in the singular, it is also referring to the plural at the same time.

Senator Nolin: According to the act, the dwelling-houses must be designated: it is not referring to dwelling-houses or the dwelling-house.

Mr. Roy: It is our opinion that authorization pertaining to various dwelling-houses could be given on the same document.

Senator Nolin: This could be, for instance, a block of houses.

Mr. Roy: No, you could not obtain an authorization applicable to all dwelling-houses in the City of Ottawa.

Senator Nolin: If there is no emergency, and the police officer takes the time, via a telewarrant, to provide a description of the perimeters of the area where an individual is located, namely, the description of the quadrangle, is it necessary to be more specific than wording number 7?

Mr. Roy: In my opinion, we don't need to be more specific than that. Let's not forget that it is our constitutional right to privacy that is at stake. You are referring to something that is essentially a fishing expedition, but instead of going to a big lake, you are going to a smaller one.

The act does not allow that. According to the act, you have to be able to provide reasonable grounds for believing that the person you are looking for is at that location.

Senator Nolin: I was thinking about the third whereas in the preamble: effective law enforcement.

Mr. Roy: A piece of legislation must attempt to satisfy a series of constraints, including effective law enforcement. However, constitutional rights must be taken into account after that. If these two things cannot be reconciled, constitutional law prevails.

Senator Beaudoin: This is the first time that I have heard that.

Mr. Roy: I said exactly the opposite of what I was thinking, I am sorry. Constitutional law will always prevail. The constitutional right to privacy, if it cannot be reconciled with effective police enforcement, is given second consideration.

Je suis d'avis que le Parlement est tout à fait bien placé pour prendre connaissance des paramètres de l'article 529 et, à mon humble avis, c'est en bout de ligne une décision que le juge devra prendre par rapport aux faits de chacune des affaires. C'est une faculté qui est donnée et non pas un ordre.

Le sénateur Nolin: Toujours à l'article 529.(1), hier vous faisiez référence au fait que la formule 7 n'était pas limitative à une seule maison d'habitation, mais pouvait en inclure plusieurs. Est-ce qu'il y aurait lieu de modifier la formule parce qu'elle va faire partie du code? Un tel amendement a été suggéré à la Chambre des communes par un de nos collègues et, pour des raisons que j'ignore, il n'a pas été accepté. Est-ce qu'il y avait une raison?

M. Roy: Cette question du singulier et du pluriel me cause certains problèmes parce que la loi d'interprétation est claire à cet égard. Lorsque la loi parle au singulier, elle parle en même temps au pluriel.

Le sénateur Nolin: La loi oblige de désigner les maisons d'habitation: ce ne sont pas les maisons d'habitation ou la maison d'habitation.

M. Roy: Il est clair qu'avec la formule que nous avons, notre opinion est qu'il pourrait y avoir une autorisation sur le même document qui parlerait de différentes maisons d'habitation.

Le sénateur Nolin: Cela pourrait, entre autres, être un pâté de maisons.

M. Roy: Non, vous ne pouvez pas avoir une autorisation disant que toutes les maisons d'habitation dans la ville d'Ottawa sont maintenant assujetties.

Le sénateur Nolin: Si on n'est pas dans un cas d'urgence et que le policier prend le temps, par télémandat, de communiquer la description du périmètre où un individu est circonscrit à l'intérieur de ce quadrilatère, et voici la description du quadrilatère. Est-ce qu'il faudrait que cela soit plus précis que la formule 7?

M. Roy: À mon avis, il est nécessaire d'être plus précis que cela. N'oublions pas que c'est le droit constitutionnel à la vie privée qui est en jeu. Ce dont on parle là, c'est essentiellement «a fishing expedition», sauf qu'au lieu d'y aller dans un grand lac, on y va dans un plus petit lac.

La loi ne permet pas cela. Il faut qu'en vertu de la loi, vous puissiez donner des motifs raisonnables de croire que la personne recherchée se trouve à cet endroit.

Le sénateur Nolin: J'avais en tête le troisième attendu dans le préambule: l'efficacité de la police.

M. Roy: Un texte de loi doit chercher à satisfaire une série de contraintes dont celle de l'efficacité de la police. Mais les droits constitutionnels doivent arriver en deuxième lieu. Si on ne peut pas réconcilier les deux, le droit constitutionnel va l'emporter.

Le sénateur Beaudoin: C'est bien la première fois que j'entends cela.

M. Roy: J'ai dit exactement le contraire de ma pensée, je m'en excuse. Le droit constitutionnel va toujours passer en premier. Le droit constitutionnel à la vie privée, s'il ne peut pas être réconcilié avec l'efficacité de la police, devra arriver en deuxième.

Moreover, when I appeared before the committee in the other place, I referred parliamentarians to an excerpt from a US Supreme Court ruling, to illustrate that very point.

In the *Payton v. New York* ruling in 1979, the Supreme Court decided clearly that administrative constraints on the police are a distant second in comparison with constitutional rights to extensive freedom in one's dwelling house.

Senator Nolin: At the very least, the police will have to describe the dwelling-house or the dwelling-houses where the individual can take refuge.

Mr. Roy: They not only have to describe them, but they have to give the reasons why they think the individual might go there.

Senator Nolin: In the *Macooh* decision, among others, there was reference to a simple shelter that could hardly be identified as a home or a residence.

Mr. Roy: That is a 1993 Supreme Court of Canada ruling.

Senator Nolin: Clause 529.(1) mentions information on oath without stating if it must be presented in writing or not; is that intentional? In other words, it could be on oath without being in writing, because in clause 529 you state that it must be "in writing." Was it intentionally drafted that way? Clause 529.(1) says that if the judge or justice is satisfied, and I am talking about the clause that refers to a peace officer, which says:

[...] by information on oath [...]

Whereas clause 529 says:

[...] by information on oath in writing.

Mr. Roy: Rather than repeating what my colleague Michael Zigayer is whispering in my ear, I would like to ask him to answer the question.

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: Senator Nolin, following our consultations with the provinces, it was suggested that we limit or remove the words "in writing" in this clause. In some provinces, to make the work carried out by the police more efficient, police officers are allowed to appear before a justice of the peace with a tape recorder to request and obtain the warrant. The ultimate goal is to have a record of what was said when the warrant was requested. We wanted something that was more readily accessible for police officers. That is why we presented the clause this way, and it was even a colleague from Ontario who proposed it.

Senator Nolin: In clause 529.1(b), it says, and I quote:

Grounds exist to arrest the person without warrant under paragraph 495(1)(a) or (b);

Does that mean that the restrictions in section 495 (2) will apply in this case in the Criminal Code?

D'ailleurs, lorsque j'ai témoigné devant le comité de l'autre Chambre, j'ai référé les parlementaires à un passage tiré d'une décision de la Cour suprême des États-Unis, justement pour illustrer ce point.

La Cour suprême ayant décidé, dans l'affaire *Payton c. New York* en 1979, que clairement, les contraintes administratives à la police, vont arriver bien loin deuxième, par rapport aux droits constitutionnels conférés d'avoir la plus grande liberté dans sa maison d'habitation.

Le sénateur Nolin: Les policiers auront à décrire, à tout le moins, la maison d'habitation ou les maisons d'habitation où l'individu peut se réfugier.

M. Roy: Ils doivent non seulement les décrire, mais ils doivent donner les raisons pour lesquelles ils pensent que l'individu pourrait s'y rendre.

Le sénateur Nolin: C'est dans la décision *Macooh*, entre autres, qu'on réfère à un simple abri qui pourrait difficilement être identifié en tant que maison ou résidence.

M. Roy: C'est une décision de 1993 de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Nolin: L'article 529.(1) mentionne une dénonciation sous serment sans préciser si celle-ci doit être présentée par écrit ou non; est-ce que cela est volontaire? Autrement dit, elle pourrait être sous serment sans être écrite, parce que dans l'article 529 vous spécifiez qu'elle doit être «écrite». Est-ce que c'est voulu comme cela? L'article 529.(1) dit que s'il est convaincu, et je réfère à l'article faisant référence au juge de paix, et je cite:

[...] sur la foi d'une dénonciation sous serment, [...]

Alors qu'à l'article 529 on dit:

[...] sous la foi d'une dénonciation, sous serment, écrite.

M. Roy: Plutôt que de vous répéter ce que mon collègue Michael Zigayer me souffle à l'oreille, je pourrais lui demander de répondre à la question.

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Sénateur Nolin, suite à nos consultations avec les provinces, la suggestion nous a été donnée de limiter ou d'enlever le mot «par écrit» dans cet article. Dans certaines provinces, pour rendre plus efficace le travail de la police, on permet aux policiers de se présenter devant un juge de paix avec une enregistreuse pour demander et obtenir le mandat. Le but ultime est d'avoir un dossier de ce qui s'est dit pendant la demande d'émission du mandat. On voulait avoir quelque chose plus à la portée de la main des policiers. C'est pour cela que nous avons présenté cet article de cette façon, et c'est même un collègue de la province de l'Ontario qui nous l'a proposé.

Le sénateur Nolin: Dans l'article 529.(1)b), vous dites, et je cite:

Il existe des motifs de l'arrêter sans mandat aux termes des alinéas 495.(1)a) et b);

Est-ce qu'on doit comprendre que les restrictions de l'article 495.(2) vont s'appliquer dans ce cas dans le Code criminel?

Mr. Roy: Right.

Senator Nolin: The limitation is based on the type of offence committed, so section 495(1)(a)(b), applies. There are some offences for which a police officer could not use clause 529(1) because, among other things, the offence is both by summary conviction and indictment or just by summary conviction. I am thinking mainly of a drunk driving offence.

Mr. Roy: The limitation or restriction, in French, in section 495 of the Criminal Code, is not absolute. It is a way of telling the peace officer: Do not carry out an arrest without a warrant, except where you have grounds that are based on public interest.

Senator Nolin: It has to be read *a contrario*.

Mr. Roy: It is a common law formulation

Senator Nolin: But my reading is right.

Mr. Roy: Yes.

Senator Losier-Cool: On the issue of a dwelling house, or "maison d'habitation," I would not want to start another debate on French terminology, but wouldn't a "dwelling-house" be an inhabited house? Can a dwelling-house be an abandoned house?

Mr. Roy: Yes.

Senator Losier-Cool: I see the word "dwelling" as meaning a home.

Senator Nolin: Precisely, there is the jurisprudence that was referred to earlier, in the *Maccooh* case, a 1993 decision where the court interpreted the term very broadly.

Mr. Roy: The words "dwelling-house" in English and "maison d'habitation" in French are terms that are defined in the Criminal Code. The definition of a dwelling-house is contained in section 2 of the Criminal Code, and that definition has been in use since time immemorial. As Senator Nolin said, the term has also been the subject of legal interpretations. And in these circumstances, since there is this recognition, in both the Act and in jurisprudence, we prefer using something that may perhaps appear to be a term that is not perfect, but at least its meaning is understood in our law. That is why throughout the bill there is reference to "dwelling-house," "maison d'habitation," as it is meant in everyday usage, but in the legal sense it has acquired over the years.

Senator Losier-Cool: And in the legal sense, "dwelling-house" does not mean an abandoned home.

Senator Nolin: If the person is in an abandoned home and considers it his or her refuge, it would be interpreted that way.

Mr. Roy: Allow me to read the first three lines of the definition, that will shed some light on the situation for you:

M. Roy: Tout à fait.

Le sénateur Nolin: La limitation relève du type d'infraction permise, donc l'article 495.(1)a)b), s'applique. Il y a certaines infractions pour lesquelles un policier ne pourrait pas se servir de l'article 529.(1) parce que, entre autres, c'est une infraction à la fois par conviction sommaire et par acte d'accusation ou uniquement par conviction sommaire. Je pense, entre autres, à une infraction de conduite avec facultés affaiblies.

M. Roy: La limitation ou la restriction, en français, à l'article 495 du Code criminel n'est pas absolue. Elle est une manière de dire à l'agent de la paix: «N'arrêtez pas sans mandat, sauf lorsque vous aurez des raisons qui sont des raisons d'intérêt public.»

Le sénateur Nolin: Il faut la lire *a contrario*.

M. Roy: C'est une formulation de common law.

Le sénateur Nolin: Mais ma lecture est bonne.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Sur la question de maison d'habitation, «dwelling-house», je ne voudrais pas commencer encore un débat sur les termes français, mais est-ce que ce terme «maison d'habitation», ne serait pas une maison habitée? Est-ce qu'une maison d'habitation peut être une maison abandonnée?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Losier-Cool: Le mot «dwelling», je le vois comme la signifiant, demeure.

Le sénateur Nolin: Justement, on a la jurisprudence à laquelle on faisait référence tout à l'heure, à savoir l'arrêt *Maccooh*, une décision de 1993, où la cour a interprété le terme de façon tellement large.

M. Roy: Les mots «dwelling-house» en anglais, et la «maison d'habitation» en français sont des termes définis au Code criminel. Vous avez la définition de ce qu'est une maison d'habitation à l'article 2 du Code criminel, et on utilise cette définition depuis des temps immémoriaux. Comme le sénateur Nolin le disait, c'est aussi un terme qui a fait l'objet d'interprétations judiciaires. Et dans les circonstances, étant donné que cela a cette reconnaissance, tant par la loi que par la jurisprudence, on préfère utiliser quelque chose qui apparaît peut-être comme étant un terme qui n'est pas tout à fait parfait, mais au moins dont la signification est connue dans notre droit. C'est la raison pour laquelle partout, dans le projet de loi, on parle de «maison d'habitation», «dwelling-house», mais non pas comme étant l'appellation ou l'utilisation du terme de façon générale dans le parler quotidien, mais plutôt en fonction du sens légal qui lui a été donné au cours des années.

Le sénateur Losier-Cool: Et dans ce sens légal, «maison d'habitation» ne signifie pas une maison abandonnée.

Le sénateur Nolin: Si la personne s'y trouve et qu'elle considère que c'est son refuge, cela sera interprété ainsi.

M. Roy: Laissez-moi vous lire les trois premières lignes de la définition, cela va vous éclairer:

[...] means the whole or any part of a building or structures that is kept or occupied as a permanent or temporary residence [...]

So from the time it is occupied for these purposes, it becomes the person's dwelling-house.

Senator Losier-Cool: It can be a temporary residence?

Senator Nolin: It can be a cardboard shelter.

Senator Beaudoin: It can even be abandoned for some time and be reoccupied. It does not cease being a dwelling-house.

Senator Gigantès: If a criminal takes refuge in a church, that is the house of the Lord. Can they go in and get him?

Mr. Roy: In the case of a hot pursuit, perhaps. I would not want to treat that issue lightly. There could be, and I am not in a position to respond to that specifically, some type of privilege that applies to places of worship generally. It could be a question of privilege or restriction that the forces of law and order will have without it being necessarily recognized in the act. The person taking refuge in a place that could be a church, in my opinion, runs the risk of being in a public place. Similarly, someone who takes refuge in a shopping centre could not claim that the shopping centre has become his dwelling-house. It continues to be a public place. But if it were a rectory, or for a specific purpose, the circumstances would have to be explored before we can comment on it more specifically.

Senator Gigantès: There is a right of sanctuary. People have already taken refuge in churches.

Senator Losier-Cool: In Moncton.

Senator Gigantès: I has happened in France.

Mr. Roy: That is why I am reluctant to make any more comments on that.

Senator Cogger: Some Tamils who were to be deported took refuge in the basement of a church in Montreal.

Senator Gigantès: If you go back to ancient times, King Brasidas of Sparta took refuge in a temple and refused to leave. He was walled up. He was left to die inside.

Senator Beaudoin: I agree with Mr. Roy's comments. We are on dangerous ground. If you read the history of law, it is clear that the right of sanctuary existed. It is true that a temple had a rather special status. It depended on the century and on the country; Greece, for example, or other countries. I think you answered the question. The simple fact that the Criminal Code defines the words "dwelling-house" and "maison d'habitation" solves the problem for me. We do not need to go any further.

[English]

The Chairman: We may have to call in Sister Butts to help us with that.

[...] l'ensemble ou toute partie d'un bâtiment ou d'une construction tenue ou occupée comme résidence permanente ou temporaire [...]

Donc, à partir du moment où elle est occupée à ces fins, cela devient la maison d'habitation de cette personne.

Le sénateur Losier-Cool: Cela peut être un abri temporaire?

Le sénateur Nolin: Cela peut être un abri de carton.

Le sénateur Beaudoin: Elle peut-être abandonnée même pendant un certain temps et le redevenir. Elle ne cesse pas d'être une maison d'habitation.

Le sénateur Gigantès: Si un criminel se réfugie dans une église, c'est la maison du Seigneur. Est-ce qu'on peut aller l'y chercher?

M. Roy: Dans le cadre d'une «hot pursuit», peut-être. Je ne voudrais pas traiter la question de façon légère. Il pourrait y avoir, et je ne saurais vous répondre spécifiquement là-dessus, une forme de privilège qui s'applique aux lieux de culte d'une façon générale. Cela pourrait être une question de privilège ou de restriction que les forces de l'ordre auront sans qu'elle soit reconnue nécessairement par la loi. La personne qui se réfugie dans un endroit, qui pourrait être une église, à mon avis, risque fort d'être un endroit public. De la même manière, quelqu'un qui se réfugie dans un centre commercial ne pourrait pas prétendre que le centre commercial est devenu sa maison d'habitation. Cela continue d'être un endroit public. Mais si c'était au presbytère ou à des fins particulières, les circonstances devraient être explorées avant de se prononcer de façon plus précise.

Le sénateur Gigantès: Il y a un droit d'asile. Des gens se sont réfugiés déjà dans des églises.

Le sénateur Losier-Cool: À Moncton.

Le sénateur Gigantès: C'est arrivé en France.

M. Roy: C'est pourquoi j'hésite à me prononcer plus avant.

Le sénateur Cogger: Des Tamouls qui faisaient l'objet de déportation se sont réfugiés dans le sous-sol d'une église à Montréal.

Le sénateur Gigantès: Si vous remontez aux temps anciens, le roi Brasidas de Sparte s'est réfugié dans un temple et il ne voulait pas sortir. On l'a emmuré. On l'a laissé mourir à l'intérieur.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec les propos de monsieur Roy. On est sur un terrain dangereux. Si on lit l'histoire du droit, il est certain que le droit d'asile a existé. Il est certain que le temple a un statut assez spécial. Cela dépend des siècles et cela dépend des pays: la Grèce, par exemple, ou d'autres pays. Je pense que vous avez répondu à la question. Le simple fait que dans le Code criminel les mots «dwelling-house», «maison d'habitation» sont définis, pour moi, cela règle le problème. On n'est pas obligé d'aller plus loin.

[Traduction]

La présidente: Nous devons peut-être faire appel aux services de soeur Butts pour nous éclairer là-dessus.

Senator Gigantès: I have a question regarding proposed section 34.1 of the Interpretation Act. That section reads:

Any person who may issue a warrant to arrest or apprehend a person under any Act of Parliament, other than the Criminal Code, has the same powers, subject to the same terms and conditions, as a judge or justice has under the Criminal Code.

My question is: Is a member of a parole board one of these persons?

Mr. Roy: It depends on the statute. In the case of the Parole Act, you may have some officials, who are not judges because they have not been appointed to a position in the nature of a judge, who have that kind of power, the power to arrest a parolee. As Senator Cools was pointing out, in the case of a parolee, that person is and continues to be under sentence, even though the person is serving the sentence in the community. Until the warrant of committal has expired, that person is under the supervision, generally speaking, of the state.

What this proposed section is saying is that in order to go to a dwelling-house and arrest the person therein there must be an authorization of some sort given by someone to enter that dwelling house. That person who has issued the warrant, under, say, the Conditional Release Act, is given the powers of a judge or justice for the purpose of granting that kind of authorization.

Senator Gigantès: So if Senator Cools were still on the parole board, she would have that power?

Mr. Roy: If as part of her job she was given the power by law to issue a warrant of arrest or warrant generally speaking for the purpose of arresting someone, this section would extend her power to issue authorizations for the purpose of entering a dwelling-house. We would say in French l'accessoire du principal. If you can issue the warrant to arrest someone, you should be given the power to extend that power in order to enter the dwelling house.

Senator Gigantès: So a member of a parole board who says, "Arrest this person, because he has broken the conditions of the parole," can say, "And I authorize you to enter a dwelling-house to arrest the person"?

Mr. Zigayer: Senator, just to add something to what my colleague has said, it is a question as well of departmental policy. It may be that these parole officers will not be given that power, in which case they will still be able to issue the warrant for arrest, effectively revoking the parole, but then a warrant will have to be obtained from a judge or justice under proposed section 529.1.

Senator Gigantès: But it does say here that it can be other than a judge or justice.

Le sénateur Gigantès: J'ai une question à propos de l'article 34.1 de la Loi d'interprétation. Cet article se lit comme suit:

Toute personne habilitée à délivrer un mandat pour l'arrestation d'une personne en vertu d'une autre loi fédérale que le Code criminel est investie, avec les mêmes réserves, des pouvoirs que le Code criminel confère aux juges ou juges de paix pour autoriser quiconque est chargé de l'exécution du mandat...

Voici ma question: est-ce qu'un membre de la Commission des libérations conditionnelles est une de ces personnes?

M. Roy: Cela dépend de la loi. Dans le cas de la Loi sur la libération conditionnelle, il y a peut-être des fonctionnaires qui ne sont pas des juges parce qu'ils n'ont pas été nommés à un poste de cette nature et qui ont cependant ce genre de pouvoir, c'est-à-dire le pouvoir d'arrêter un libéré conditionnel. Comme le soulignait le sénateur Cools, dans le cas d'un libéré conditionnel, ce dernier est toujours sous le coup de la sentence même s'il purge sa sentence dans un contexte communautaire. Jusqu'à l'expiration du mandat d'incarcération, ce détenu, en gros, se trouve sous la surveillance de l'État.

Ce que cet article signifie, c'est qu'avant de pouvoir pénétrer dans un domicile pour aller y arrêter quelqu'un, il faut obtenir une autorisation à cet effet. On donne donc à la personne qui émet le mandat, disons, en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle, les pouvoirs d'un juge ou d'un juge de paix aux fins de cette autorisation.

Le sénateur Gigantès: Donc, si le sénateur Cools siégeait à la Commission des libérations conditionnelles, elle aurait ce pouvoir?

M. Roy: Si, à cause de son poste, la loi lui donnait le pouvoir d'émettre un mandat d'arrestation ou un mandat visant, en gros, l'arrestation d'une personne, cet article lui conférerait alors le pouvoir d'émettre l'autorisation de pénétrer dans une maison d'habitation. On appelle cela l'accusation du principal. Si vous pouvez émettre un mandat d'arrestation, vous devriez alors avoir le pouvoir de permettre à quelqu'un de pénétrer dans une maison d'habitation.

Le sénateur Gigantès: Donc, un membre de la Commission des libérations conditionnelles qui peut dire: «Arrêtez cette personne parce qu'elle a enfreint les conditions de sa libération conditionnelle» peut aussi dire: «Et je vous autorise aussi à pénétrer dans une maison d'habitation pour arrêter cette personne»?

M. Zigayer: Monsieur le sénateur, pour ajouter une petite précision à ce que mon collègue vient de dire, il s'agit aussi d'une question de politique ministérielle. Il se peut que ces agents de liberté conditionnelle ne soient pas dotés de ce pouvoir, auquel cas ils pourraient toujours émettre un mandat d'arrestation, ce qui revient à révoquer cette libération conditionnelle, mais il faudrait alors obtenir un mandat d'un juge ou d'un juge de paix en vertu de l'article proposé 529.1.

Le sénateur Gigantès: Mais on dit ici qu'il peut s'agir d'une personne autre qu'un juge ou un juge de paix.

Mr. Zigayer: Yes, it does. You are absolutely right. You are reading it correctly. I am thinking that it is important to communicate to you that there will be a question of departmental policy or policy of the board to be taken into consideration as well. The power is there.

Senator Gigantès: Departmental policy by the Solicitor General or by the Department of Justice?

Mr. Roy: In those circumstances, it would be the Solicitor General because he has the responsibility for that piece of legislation. There is also another possibility, and I think that is what Senator Cools was alluding to, and it is that at a future date consideration be given to limit these powers under the CCRA to some other officials. However, it would be for Parliament to make that determination. At this point in time, these people have the power and, as I said, l'accessoire suivant le principal. They would have the power to issue the authorization to go into a dwelling house.

Quite candidly, right now, they do not even need to address their minds to this. Under this amendment they would have to. Right now, it can be done and it is done automatically, presumably because of the general rationale that these people are under supervision, they are serving a sentence, and therefore the state has the power to bring them back. Having said that, the position taken by the department with respect to *Feeney* and its application to other federal legislation led us to believe that the privacy of the house is such that there must be someone addressing his or her own mind to the issue of whether there should be the power for the state to go in to arrest someone, which explains why you have proposed section 34.1.

Senator Gigantès: You make many things very clear. Thank you. We are not used to that from the Department of Justice.

[Translation]

Senator Nolin: We received the Quebec Bar Association's opinion on section 529.4(1), that revisits the issue of authorization to enter without prior notice. The Quebec Bar told us that the bill goes much farther than what jurisprudence had recognized by including immediate bodily harm or death to the police officer. Have you read the brief presented by the Quebec Bar?

Mr. Roy: I read the one presented to the House of Commons committee.

Senator Nolin: It is the same one.

Mr. Roy: If it is the same, I am familiar with it.

Senator Nolin: Do you have an opinion on the Quebec Bar Association's alerting us to the fact that we are going farther than what is recognized in jurisprudence?

Mr. Roy: My reaction was to question the authorities on which they base themselves in making this assertion.

Senator Nolin: There are none.

M. Zigayer: Oui, en effet. Vous avez absolument raison. Vous en interprétez bien le sens. Je crois qu'il est important de préciser qu'il faudra tenir compte de la politique ministérielle ou de la politique de la commission. Ce pouvoir existe.

Le sénateur Gigantès: De la politique ministérielle du solliciteur général ou du ministère de la Justice?

M. Roy: Dans ces circonstances, il s'agirait du solliciteur général puisqu'il a la responsabilité en la matière. Il y a aussi une autre possibilité et je crois qu'il s'agit là de la question que soulevait le sénateur Cools, c'est-à-dire qu'il faudra peut-être un jour songer à limiter ces pouvoirs conférés par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition à d'autres fonctionnaires. Cependant, il revient au Parlement de prendre une telle décision. À l'heure actuelle, ces gens ont ce pouvoir et, comme je l'ai dit, c'est l'accessoire suivant le principal. Ils auraient donc le pouvoir d'autoriser quiconque à pénétrer dans une maison d'habitation désignée.

Bien franchement, à l'heure actuelle, ils n'ont même pas besoin d'y penser. En vertu de cette modification, ils devraient le faire. À l'heure actuelle, cela peut se faire et cela se fait d'emblée, présumément parce qu'on se dit que ces gens sont sujets à surveillance, qu'ils purgent une peine et que l'État a donc le droit de les ramener. Cela dit, vu l'affaire *Feeney* et son application au niveau des autres lois fédérales, le ministère s'est dit que l'inviolabilité du domicile est telle que quelqu'un doit se demander si l'État devrait avoir le pouvoir d'arrêter quelqu'un et c'est ce qui explique la présence de l'article 34.1 proposé.

Le sénateur Gigantès: Vous avez tiré bien des choses au clair. Merci. Ce n'est pas ce à quoi nous sommes habitués de la part du ministère de la Justice.

[Français]

Le sénateur Nolin: Nous avons eu l'opinion du Barreau du Québec en ce qui concerne le paragraphe 529.4(1), qui revoit la question de l'autorisation, l'omission de s'annoncer. Le Barreau du Québec nous dit que le projet de loi va plus loin que ce que la jurisprudence avait reconnu en incluant l'imminence de la lésion corporelle ou de la mort du policier. Avez-vous lu le mémoire présenté par le Barreau du Québec?

M. Roy: J'ai lu celui qui a été présenté au comité de la Chambres des communes.

Le sénateur Nolin: C'est le même.

Mr. Roy: Si c'est le même, j'en ai pris connaissance.

Le sénateur Nolin: Avez-vous une opinion à émettre sur le fait que le Barreau du Québec nous alerte du fait que l'on va plus loin que la jurisprudence ne le reconnaît?

M. Roy: Ma réaction a été de m'interroger sur les autorités sur lesquelles on s'appuie pour appuyer cette assertion.

Le sénateur Nolin: Il n'y en a aucune.

Mr. Roy: In common law it is possible to override the duty prescribed in common law to give notice prior to entering. This occurred in the *Landry* case and arose out of a host of common law decisions. I was always under the understanding that one could easily enter without prior notice when there was the risk of facing a firearm. I do not know any authorities who would challenge that. In fact, in the United States where the case was challenged in the courts, that was recognized explicitly. In Canadian law, I do not know what authority the Bar is basing itself upon.

Senator Nolin: I do plan to ask the president, Mr. Francoeur, where these statements are from.

My last question concerns the telewarrant. In the other place, a member presented an amendment to extend the telemandate option and to make it a generally applicable measure. In other words, the telewarrant would be available to a peace officer. Does the Department of Justice have a policy not to extend the telewarrant generally?

Mr. Roy: Senator Nolin, one of your colleagues told me yesterday regarding the telewarrant that he was among those people who believe in having a document when it comes time to exercising a state power. This view is shared by many Canadians.

Along the same lines, for political reasons, we think it is desirable, in most cases, for a peace officer to be required to appear before a judge to obtain a power and to see the judge in due form. That is why the telewarrant system will continue to be an exceptional system. It is a policy reason that flows from the general logic behind the warrant.

A balance must also be maintained so that court orders can be issued. In the Far North, it makes things quite difficult to have to go to Yellowknife to obtain a warrant when you live in Resolute Bay. You need to look at the geography of the country. Courts use judicial notice. That is part of the reality we have to face. There are also the exceptions. In Ottawa, Montreal and Vancouver, and in the large urban centres in this country, it is possible for the police to go before a justice of the peace to obtain a required warrant. In fact, this legislative policy is reflected in the text of clause 527.5.

Senator Nolin: In other words, as a general rule the justice of the peace or judge must have an opportunity to question the applicant to obtain more information on the allegations.

Mr. Roy: I might add, Senator Nolin, that even with a telewarrant, the justice of the peace not only has that power, it is his duty to do so. The justice of the peace must be convinced and if the police officer does not disclose enough information, it is his duty not to issue the telewarrant. He is in a position to request more information and if he does not obtain it, I reiterate, it is his duty not to grant the request.

[English]

The Chairman: I also thank you very much, Mr. Roy.

M. Roy: La common law permet de passer outre au devoir inscrit par la common law qui prescrit de s'annoncer avant d'entrer. On le retrouvait dans l'arrêt *Landry* et cela faisait suite à une lignée d'arrêts du common law. J'ai toujours compris que l'on pouvait facilement éviter de s'annoncer lorsque l'on risquait d'être reçu par une arme à feu. Je ne connais pas d'autorité qui met cela en doute. De fait, aux États-Unis où l'affaire a fait l'objet de litige devant les tribunaux, cela a été reconnu de façon fort explicite. En droit canadien, je ne connais pas les autorités sur lesquelles le barreau s'appuie.

Le sénateur Nolin: J'ai bien l'intention de demander au bâtonnier, M. Francoeur, d'où il tient ces affirmations.

Ma dernière question concerne le télémandat. À l'autre endroit, un député a présenté un amendement qui visait à étendre l'option du télémandat et d'en faire une mesure d'application générale. Autrement dit, le télémandat serait disponible à un agent de la paix. Le ministère de la Justice a-t-il une politique pour ne pas étendre le télémandat de façon générale?

M. Roy: Sénateur Nolin, un de vos collègues me disait hier relativement au télémandat qu'il était de ceux qui croyait en la possession d'un document lorsque l'on vient pour exercer un pouvoir de l'État. C'est une vision partagée par de nombreux Canadiens.

Dans la même foulée on pense, pour des raisons de politique, qu'il est souhaitable, dans la majorité des cas, qu'un agent de la paix doive se présenter devant un juge pour obtenir un pouvoir et qu'il voit ce juge en bonne et due forme. C'est pourquoi le régime du télémandat continue d'être un régime d'exception. C'est une raison de politique qui procède de la logique générale du mandat.

Il faut aussi garder un équilibre pour permettre que les ordonnances judiciaires puissent être émises. Lorsque l'on parle du grand Nord, cela rend les choses passablement difficiles d'aller à Yellowknife pour obtenir un mandat lorsque l'on habite à Resolute Bay. Il faut prendre connaissance de la géographie du pays. Les tribunaux empruntent une connaissance judiciaire. Cela fait partie de la réalité avec laquelle on doit composer. Ce sont aussi les exceptions. À Ottawa, Montréal et Vancouver et dans les grandes agglomérations de ce pays, il est possible pour la police de se présenter devant un juge de paix pour obtenir le mandat requis. Justement, cette politique législative est reflétée dans le texte de l'article 527.5.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, la règle générale veut que le juge de paix ou le juge puisse interroger le demandeur pour s'informer davantage de ses allégations.

M. Roy: J'ajouterai, sénateur Nolin, que même par voie de télémandat, le juge de paix a non seulement ce pouvoir, il a ce devoir. Le juge de paix doit être convaincu et si le policier ne divulgue pas suffisamment, c'est son devoir de ne pas émettre le télémandat. Il a certainement la faculté d'en demander plus et s'il ne l'obtient pas, je le répète, c'est son devoir de ne pas accorder la requête qui est présentée.

[Traduction]

La présidente: Je vous remercie beaucoup, monsieur Roy.

Senator Lewis: I move that the committee proceed to clause-by-clause consideration of the bill.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Senator Beaudoin: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall I report the bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I have a matter to present to the committee. We all have some problems with the circumstances leading up to our study of this bill. The following wording has been suggested:

This committee has taken note of the events leading to the introduction of this bill before Parliament which have raised concerns among some members. Nevertheless, in the interest of the public good, we have expedited our work on this legislation but hope that the Senate will take the opportunity at an appropriate time to examine some of the important process issues that have been raised.

I have the French translation. When I make the report, I would like to include that statement.

Senator Beaudoin: It is very vague. Do you refer to the whole debate of the executive, the legislative and the judiciary?

The Chairman: Yes, I think there are questions on that. There are also questions, as raised by Senators Nolin and Cogger, about the rapidity of our examinations. There is the issue of pre-study as raised by Senator Nolin. Many side issues were raised as we dealt with this bill, and I am concerned about them.

Senator Beaudoin: I do not like the word "expedite" in that text.

The Chairman: We certainly have expedited our hearings.

Senator Moore: The minister said that she would take our concerns seriously.

Le sénateur Lewis: Je propose que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 1 est-il adopté?

Le sénateur Beaudoin: Adopté.

La présidente: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. L'article 4 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. Le préambule est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté. Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

J'ai une question à soumettre au comité. Nous avons tous trouvé à redire aux circonstances ayant mené à notre étude de ce projet de loi. On propose le texte suivant:

Le comité a pris note des circonstances qui ont mené au dépôt du projet de loi au Parlement. Ces circonstances préoccupent certains membres du comité. Néanmoins, dans l'intérêt du bien public, nous avons accéléré notre étude du projet de loi, mais nous espérons que le Sénat aura l'occasion de se pencher sur certaines des importantes questions de processus qui ont été soulevées.

J'ai la version française. Quand je préparerai le rapport, j'aimerais y inclure ce paragraphe.

Le sénateur Beaudoin: C'est très vague. Parlez-vous de toute la question de l'exécutif, du législatif et du système judiciaire?

La présidente: Il y a certains points qui portent là-dessus. Il y en a aussi d'autres qui portent sur la vitesse avec laquelle on nous demande d'examiner des projets de loi. Ces questions ont été soulevées par les sénateurs Nolin et Cogger. Le sénateur Nolin a aussi soulevé la question de l'étude préalable. L'étude du projet de loi a fait ressortir beaucoup de questions secondaires, qui m'inquiètent.

Le sénateur Beaudoin: On a utilisé le mot «accéléré». Je n'aime pas trop ce mot-là.

La présidente: Mais nous avons bien accéléré nos audiences.

Le sénateur Moore: La ministre a bien dit qu'elle prendrait nos questions au sérieux.

Senator Gigantès: The Senate can take the lead. Process issues are important. Colleagues opposite have raised them as have we.

Senator Cogger: It was my understanding that Senator Cools would take various senators' concerns and make them the object of a reference to this committee, quite apart from this bill.

The Chairman: This text arises from Senator Cool's concerns.

Senator Cogger: Let us wait and see. If she raises it, and I do not know how she would frame it, the matter may be referred to this committee.

Senator Gigantès: There is the question which we all raised of excessive time constraints. As I understand it, this frequently occurs with bills sent to the Senate, and it happened even before my appointment. It certainly happened during the Conservative government and now the Liberal government is doing it. This is a legitimate concern. We object to not being given adequate time to do our work.

Senator Lewis: However, you do not want to leave the impression that we did not have time to do the job properly.

Senator Cogger: It was in that frame of mind, Senator Gigantès, that I suggested to Senator Cools that the questions she wanted to raise concerned the genesis of the bill — that is, the way it had come about — and whether it is appropriate for the Supreme Court to order Parliament to do something, which is what she is claiming the court has done. Some other senators do not agree.

I suggested to Senator Cools that she isolate those concerns from our study of Bill C-16 and seek a special reference in February when the Senate resumes.

Senator Gigantès: This issue of whether or not the court ordered Parliament was fully explored. It was quite clear, from both the documents and the evidence that we heard, that the court never ordered us to do anything. Why should we go on a wild goose chase on a non-existent issue simply because one senator wants to raise it?

The Chairman: I cannot presume to read Senator Cools's mind.

Senator Gigantès: No one can do that.

The Chairman: I believe that the issue she was more interested in raising concerns the interplay between the judicial and the legislative part of the governance of this country.

Senator Beaudoin: In my opinion, what you have read does not achieve that at all. It is very vague.

The Chairman: No, but it leaves the door open for someone in the Senate to do so at some time in the future.

Senator Beaudoin: The door is always open. We may always refer something to a committee for study.

Le sénateur Gigantès: Le Sénat peut jouer un rôle de chef de file. Les questions de processus sont importantes. Nos collègues de l'autre parti les ont soulevées, tout comme nous-mêmes.

Le sénateur Cogger: Je croyais avoir compris que le sénateur Cools avait l'intention de regrouper les préoccupations des sénateurs et de les renvoyer à ce comité. Cela serait un exercice distinct.

La présidente: Ce texte découle des préoccupations du sénateur Cools.

Le sénateur Cogger: Attendons un peu. Si elle soulevait la question — et je ne sais pas dans quel contexte elle le ferait — on pourrait la renvoyer à ce comité.

Le sénateur Gigantès: Nous avons tous soulevé la question des délais; nous n'avons pas eu assez de temps. Si je comprends bien, le Sénat a souvent trop peu de temps pour étudier les projets de loi qui lui sont renvoyés. Cela se produisait déjà avant que je ne sois nommé à la Chambre, je m'en souviens pendant mes années du gouvernement conservateur, et maintenant on voit le gouvernement libéral faire la même chose. Cette préoccupation est tout à fait légitime. On ne nous donne pas assez de temps pour faire notre travail comme il faut.

Le sénateur Lewis: Mais vous ne voulez pas donner l'impression que nous n'avons pas eu le temps de faire notre travail comme il faut.

Le sénateur Cogger: Sénateur Gigantès, c'est dans cet état d'esprit que j'ai dit au sénateur Cools que les questions qu'elle voulait soulever portaient sur la genèse du projet de loi. Il s'agit de savoir s'il convient que la Cour suprême ordonne au Parlement de faire quelque chose. D'après elle, c'est ce qui s'est produit. Certains sénateurs ne sont pas d'accord.

J'ai proposé au sénateur Cools de séparer ses préoccupations de notre étude du projet de loi C-16 et de demander un renvoi spécial en février, quand le Sénat reprendra ses travaux.

Le sénateur Gigantès: Mais cette question a déjà été étudiée. Les documents qu'on nous a présentés et les témoignages que nous avons entendus démontrent très clairement que la Cour suprême ne nous a jamais ordonné de faire quelque chose. Pourquoi devons-nous passer notre temps à étudier une question qui n'existe pas, juste parce qu'un sénateur veut la soulever?

La présidente: Je ne prétends pas savoir ce que pense le sénateur Cools.

Le sénateur Gigantès: Personne ne pourrait le faire.

La présidente: J'estime que la question qu'elle voulait en fait soulever porte sur l'interaction entre l'aspect judiciaire et l'aspect législatif du gouvernement de ce pays.

Le sénateur Beaudoin: D'après moi, votre texte n'exprime pas du tout cela. Il est très vague.

La présidente: Non, mais on laisse la porte ouverte. Un autre sénateur pourrait en profiter à l'avenir.

Le sénateur Beaudoin: La porte est toujours ouverte. Nous pouvons toujours renvoyer une question à un comité pour qu'elle soit étudiée.

This writing is too generalized. The committee may adopt it, but I will not vote for it because it is too vague. I do not think this is a problem that is particular to this bill. This is not the first time we have found ourselves in this situation. However, if Senator Cools asks for a reference of this matter to this committee, I would vote for that.

Senator Gigantès: Yes, depending on the subject.

Senator Beaudoin: Yes, but at this time it is too general and too vague. It is like a potpourri. I agree that there is a problem, but this proposition does not adequately outline the problem. I will abstain from voting on it because it is too vague. However, if someone wishes to seek a reference to study the legislative and the judicial branches of government, I would be support that proposition, because I think it would be a most interesting study. However, this wording does not convey that intention.

Senator Cogger: It is not meant to do that. This is not a reference, Senator Beaudoin. If there should be a reference, I suspect it will come from a senator on the floor of the house, perhaps Senators Cools.

Senator Milne is trying to convey the message that, before this bill was even referred to us, all kinds of questions had been raised. We will proceed when it is properly referred to us.

The Chairman: That is correct.

Senator Nolin: Do not forget about the report in the House of Commons.

The Chairman: If someone will move this motion, then we can vote on it.

Senator Gigantès: Generally, I agree with, Madam Chairman. However, I would prefer that we do not include that statement, but ask that the matter be referred to committee for study. Then we could deal with the matter within careful parameters. Among other things, I certainly do not want this to be interpreted as an invitation to Senator Cools to come here and talk my ear off.

The Chairman: I am in the hands of the committee.

Senator Losier-Cool: I would prefer that you simply report the bill without amendment.

The Chairman: Very well. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

I should like to place on the record our appreciation of the tremendous amount of help that our committee staff have provided. Dr. Lank is, in my opinion, the best clerk in the Senate. She has done a wonderful job in the challenging circumstances surrounding this bill. A certain amount of attack or criticism has been levelled at various members of the committee. I would congratulate Dr. Lank and her staff for the way they have handled the situation.

Hon. Senators: Hear, hear!

The committee adjourned.

Le texte est trop général. Le comité va peut-être l'adopter, mais moi je voterai contre. Il est trop vague. Nous ne parlons pas d'un problème découlant spécifiquement de ce projet de loi. Ce n'est pas la première fois que nous nous trouvons dans cette situation. Mais si le sénateur Cools demande qu'on renvoie toute la question à ce comité, je voterai pour.

Le sénateur Gigantès: Oui, mais cela dépendrait du sujet.

Le sénateur Beaudoin: C'est ça. Mais en ce moment, la question est trop générale et trop vague. Le texte est comme un pot-pourri. Il est vrai qu'il y a un problème, mais ce texte ne le décrit pas de façon adéquate. Je m'abstiendrai donc de voter, parce que le texte est trop vague. Mais si quelqu'un demandait qu'on se penche sur l'interaction entre les volets législatif et judiciaire du gouvernement, je voterais pour. Cette étude serait très intéressante. Mais le libellé de ce texte ne dit pas du tout ça.

Le sénateur Cogger: Mais ce n'est pas ce qu'il est supposé dire. Sénateur Beaudoin, ce texte n'est pas un renvoi. Un renvoi viendra peut-être d'un sénateur à la Chambre même, peut-être du sénateur Cools.

Avec ce texte, le sénateur Milne essaie simplement d'indiquer que toutes sortes de questions ont été soulevées même avant que le projet de loi ne soit renvoyé à ce comité. Nous irons de l'avant quand le renvoi sera fait.

La présidente: C'est cela.

Le sénateur Nolin: N'oubliez pas le rapport à la Chambre des communes.

La présidente: Si quelqu'un propose la motion, nous pourrions voter.

Le sénateur Gigantès: Je suis d'accord en général, madame la présidente. Or, je préfère que ce texte ne soit pas inclus dans le rapport. J'aimerais que la question soit renvoyée au comité. Cela fait, nous pourrions nous pencher là-dessus après avoir établi certains paramètres. Entre autres, je ne veux pas que cela soit interprété comme une invitation au sénateur Cools de se présenter ici pour parler sans arrêt.

La présidente: Je m'en remets au comité.

Le sénateur Losier-Cool: Je préfère que vous fassiez rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Très bien. D'accord?

Des voix: D'accord.

J'aimerais aussi officiellement remercier les membres du personnel de leur appui et de leurs efforts. D'après moi, Mme Lank est la meilleure greffière du Sénat. Elle a accompli un travail merveilleux, surtout étant donné les nombreux problèmes découlant du projet de loi. Certains membres du comité ont même été attaqués ou critiqués. J'aimerais féliciter Mme Lank et son personnel de la façon qu'ils ont géré la situation.

Des voix: Bravo, bravo!

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, M.P., P.C., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, députée, c.p., ministre de l
Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-16:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Mr. Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy.

Sur le projet de loi C-16:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière
de droit pénal;

M. Michael Zigayer, avocat-conseil, Politique en matière de
droit pénal.

CA1
YC24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 11, 1998

Le mercredi 11 février 1998

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Fourth meeting on:
Examination of Bill C-220,
An Act to amend the Criminal Code and
Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Quatrième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le
Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur
(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration
d'un acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pearson
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*February 9, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pearson
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 9 février 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 11, 1998
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 5:19 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Lewis, Milne and Watt (7).

In attendance: Monique Hébert, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESSES:

From the Law Union of Ontario:

Mr. Jeffrey House, Member, Lawyer,

Ms Marian Hebb, Member, Lawyer.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Jeffrey House and Ms Marian Hebb each made a statement and answered questions.

At 6:37 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 11 février 1998
(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 19, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Lewis, Milne et Watt (7).

Également présente: Monique Hébert, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n°1 du mercredi 29 octobre 1997.)

TÉMOINS:

De la Law Union of Ontario:

M. Jeffrey House, avocat, membre;

Mme Marian Hebb, avocate, membre.

La présidente fait une déclaration.

M. Jeffrey House et Mme Marian Hebb font à tour de rôle une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 37, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 11, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 5:19 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I apologize to you and commend you for your patience in waiting for us. We had business in the chamber until just now. We are all a little rushed getting here.

With us today are Mr. Jeffrey House and Ms Marian Hebb, members of the Law Union of Ontario. Please proceed.

Mr. Jeffrey House, Member, Law Union of Ontario: I thank you on behalf of the Law Union of Ontario for granting us this opportunity to speak to you today about this important bill. I am a criminal lawyer and Ms Hebb is a specialist in copyright law. We hope that when we get to questions you will bear that in mind in terms of to whom you direct your questions.

The Law Union of Ontario strongly believes that the bill before you is fatally flawed both from the point of view of its constitutionality as well as from the point of view of good public policy.

Whatever the bill's intent, in our submission the effect of the bill is to infringe the right of free expression that is set out in section 2(b) of the Charter. In our submission, the bill is overbroad in several ways. First, it infringes on the guaranteed right in the Charter; and, second, it uses means to achieve its end which are far broader than necessary.

The bill seizes the copyright of not only works that are substantially based on crime, as sometimes one hears about on convictions for crime, but also where there is depiction of crimes or where crimes are recounted. In our submission, you are not talking about a book which is substantially based upon a crime if the crime is mentioned in passing. The bill mentions the creation within or outside Canada of a work that recounts or depicts the commission of an actual offence or is based substantially on it. We think the words "recount" and "depict" broaden what would be caught by the bill in a very unacceptable way.

As well, we believe that the bill is overbroad in that it refers to hybrid offences — that is, offences that could be proceeded with by indictment or summarily. The bill takes into its ambit all of those sections of the Criminal Code.

I had the opportunity to read Mr. Wappel's testimony. He seems to think that the bill is directed at Paul Bernardo or Clifford Olson. I have prepared a brief list of other sections of the Criminal Code

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 11 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui à 17 h 19 pour en faire l'étude.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je tiens à m'excuser et je vous remercie d'avoir eu la patience de nous attendre. Nous étions en réunion jusqu'à maintenant. Nous nous sommes dépêchés pour vous rejoindre.

Nous accueillons aujourd'hui M. Jeffrey House et Mme Marian Hebb, membres de la Law Union of Ontario. Si vous voulez bien commencer.

M. Jeffrey House, avocat, membre, Law Union of Ontario: Je tiens à vous remercier au nom de la Law Union of Ontario de nous avoir offert cette occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui à propos de cet important projet de loi. Je suis avocat au criminel et Mme Hebb est une spécialiste de la Loi sur le droit d'auteur. Nous espérons que vous en tiendrez compte au moment de poser les questions.

La Law Union of Ontario est fermement convaincue que le projet de loi dont vous êtes saisis comporte de graves lacunes tant sur le plan de sa constitutionnalité que sur le plan de la politique publique.

Quel que soit l'objet du projet de loi, nous considérons qu'il limite la liberté d'expression prévue au paragraphe 2b) de la Charte. À notre avis, la portée de ce projet de loi est beaucoup trop large à plusieurs égards. Tout d'abord, il porte atteinte à un droit garanti par la Charte et deuxièmement il utilise des moyens beaucoup trop généraux pour atteindre son objectif.

Le projet de loi vise le droit d'auteur non seulement d'oeuvres fondées en substance sur la perpétration d'un acte criminel, comme on en entend parler parfois lors de condamnations pour crime, mais aussi d'oeuvres qui relatent ou qui représentent la perpétration d'un acte criminel. Nous considérons qu'une oeuvre qui ne fait que mentionner un acte criminel en passant n'est pas une oeuvre qui relate en substance un acte criminel. Le projet de loi mentionne la création, au Canada ou hors du Canada, d'une oeuvre qui relate ou représente la perpétration d'une infraction réelle ou qui correspond essentiellement à une telle infraction. Nous estimons que les verbes «relate» et «représente» confèrent au projet de loi une portée très large que nous considérons tout à fait inacceptable.

Par ailleurs, nous estimons que le projet de loi est d'une portée indue parce qu'il vise des infractions mixtes — c'est-à-dire des infractions qui peuvent être poursuivies par mise en accusation ou par procédure sommaire. Le projet de loi englobe tous ces articles du Code criminel.

J'ai eu l'occasion de prendre connaissance du témoignage de M. Wappel. Il semble penser que ce projet de loi vise essentiellement des criminels comme Paul Bernardo ou Clifford

that are caught. They are hybrid offences. In other words, persons convicted of any of the offences in the list could have their copyright seized if they dared to mention their crime in a book or other work of art. We have shoplifting, challenging to a duel, lending a firearm to a person under 18, mutiny, bookmaking, polygamy, alarming Her Majesty, treason, and intimidating Parliament. A broad swath of offences is caught by this bill.

Clearly, the bill does not require that people be incarcerated. It may even be — and this I leave to those of you whose French is better than my own — that it is not restricted to people who have been convicted of crimes. The French version of the bill refers to “une personne a été déclarée coupable.” As I understand it, that would include people who have been conditionally discharged. They are found guilty but conditionally discharged. I may be wrong about that, because I admit most heartily that I am no expert in French.

The Chairman: I am told that you are correct.

Mr. House: That is good to know. I hope that this is the first of a series of times when I am right.

We have no doubt that any act which purports to seize the copyright in any book, film or journalistic article does infringe the Charter, and we find that it is rather a specious idea that we are not interfering with expression but only seizing the proceeds of expression. We are not talking necessarily about someone sitting in jail. The work of writing a book over a period of time takes effort, and effort that cannot be remunerated becomes more difficult to achieve. We feel that it is a specious idea that this bill only seizes moneys rather than infringing upon freedom of expression.

By analogy, a number of countries in the world have beautiful constitutions where there is freedom of expression but where it is unlawful to possess more than a certain minimal quantity of newsprint. In these countries, you can only produce a small number of newspapers. It is an economic infringement, an indirect infringement, on the right to freedom of expression.

The Law Union previously provided a written submission, which I commend to you. The kind of works that are made more difficult to produce by this bill fall into three categories, and on each of those categories it is appropriate that there be as wide discussion as possible. The fact that these would be made much harder to produce is a fatal flaw in the bill, whether it is unconstitutional, which we believe it is; or whether it is simply a matter of being terrible public policy.

The first of the three categories — and, I know you have heard about this so I will be brief — is the “I am innocent” category. Unfortunately, in this country and others, innocent people do get

Olson. J’ai préparé une brève liste d’autres articles du Code criminel qui tombent sous le coup du projet de loi. Il s’agit d’infractions mixtes. Autrement dit, les personnes reconnues coupables d’une des infractions figurant sur la liste pourraient être déchués de leur droit d’auteur si elles osaient mentionner leur crime dans un livre ou un autre type d’oeuvre d’art. Il y a le vol à l’étalage, provoquer quelqu’une à se battre en duel, prêter une arme à feu à une personne de moins de 18 ans, la mutinerie, le bookmaking, la polygamie, alarmer Sa Majesté, la trahison, et intimider le Parlement. Une vaste série d’infractions tombent sous le coup de ce projet de loi.

De toute évidence, le projet de loi n’exige pas l’emprisonnement des personnes en question. Il est même possible — et je me fie à ceux d’entre vous dont le français est meilleur que le mien — qu’il ne se limite pas aux personnes qui ont été déclarées coupables de crimes. Dans la version française du projet de loi, on lit «une personne a été déclarée coupable». Si je comprends bien, cela inclurait les personnes qui ont fait l’objet d’une absolution sous condition. Elles sont déclarées coupables mais libérées sous condition. Je me trompe peut-être car je reconnais que ma connaissance du français est limitée.

La présidente: On me dit que vous avez raison.

M. House: C’est bon à savoir. J’espère que ce ne sera pas la seule fois.

Il ne fait aucun doute dans notre esprit que tout acte qui prétend saisir les droits d’auteur d’un livre, d’un film ou d’un article de journal porte effectivement atteinte à la Charte, et le fait de prétendre que nous ne portons pas atteinte à la liberté d’expression mais confisquons uniquement les produits de cette expression est à notre avis un argument plutôt spécieux. Nous ne parlons pas nécessairement d’une personne en prison. La rédaction d’un livre sur une période de temps demande des efforts et il est plus difficile de faire des efforts s’ils ne sont pas rémunérés. Nous estimons que le fait de prétendre que l’unique objet de ce projet de loi est de confisquer les gains et non de porter atteinte à la liberté d’expression est un raisonnement spécieux.

Par analogie, il existe un certain nombre de pays dotés de merveilleuses constitutions qui assurent la liberté d’expression mais où il est illégal de posséder plus d’un certain nombre restreint de journaux. Ces pays ne peuvent produire qu’un nombre limité de journaux. Il s’agit d’une atteinte économique, d’une atteinte indirecte, à la liberté d’expression.

La Law Union vous a déjà fourni un mémoire écrit dont je vous recommande la lecture. Les oeuvres dont ce projet de loi rend la production plus difficile se rangent en trois catégories, et chacune de ces catégories doit faire l’objet d’un débat aussi vaste que possible. Le fait de rendre la production de ce type d’oeuvres beaucoup plus difficile constitue une faille importante du projet de loi, qu’il s’agisse d’une disposition anticonstitutionnelle, ce que nous estimons être le cas, ou simplement d’une très mauvaise raison d’ordre public.

La première des trois catégories — et je sais qu’on vous en a parlé donc je serai bref — est la catégorie «Je suis innocent». Malheureusement, dans ce pays comme ailleurs, il arrive

convicted of offences. The *Morin* case has been mentioned, as has the *Marshall* case and perhaps the *Steven Truscott* case.

So that I can suggest to you how important this kind of thing might be, I ask you to consider the case of Alfred Dreyfus. Approximately 100 years ago, Alfred Dreyfus wrote a book about his alleged treason. That book was read by Emile Zola, who, having consulted with Mathieu Dreyfus, the brother of Alfred Dreyfus, wrote *J'accuse*, which was one of the most important articles in French history. If Alfred Dreyfus had been unable to produce that book or had been prevented from producing it, there would have been a real effect on French history. Therefore, because a person has been convicted of a crime does not mean he or she does not have something to say.

The second category is those who were convicted and who did the things of which they were convicted but who argue that the law itself is improper. In Canada, the *Morgentaler* case is one in which a person was incarcerated and, perhaps, collaborated on works. I do not know the financial details, but perhaps the moneys that were received from the publication of the books assisted in the final determination by the courts that the law itself was unconstitutional. That, again, would be a serious change in Canadian public policy.

In the United States, Martin Luther King wrote *Letter from the Birmingham Jail*. That book was very successful in the 1950s and had some part in funding the civil rights movement in the American south. Again, you would have a situation where all of King's rights to copyright to that book, if he could convince someone to publish it, would have been seized.

Finally, I would note that this second category controverts one of Mr. Wappel's contentions, namely, that if a person is innocent, he cannot possibly write about the crime. Someone from this committee said that that is not true of Donald Marshall, who was there and had a different point of view of the crime. This applies especially in the case of people who are convicted of crimes which are later overturned as unconstitutional. Obviously, they know all about the crime. Morgentaler knew all about what it was to assist someone to have an abortion, and it was important for him to write why he did that and what it involved.

Third, you have a category of books or other works that could be called descriptive or repentant. Perhaps members of this committee can remember the work of Caryl Chessman, who, before being put to death in the United States, wrote an important book about it. Roger Caron's *Go Boy* has been talked about. In the United States, *The Autobiography of Malcolm X* and Eldridge Cleaver's *Soul On Ice* were both books that depicted in passing, and more than that, in substantial chapters, crimes that they had committed. Yet those are important books historically in the United States. It would be inappropriate to have a policy that would make them more difficult to produce.

effectivement que des personnes innocentes soient déclarées coupables de crimes. L'affaire *Morin* a été mentionnée tout comme l'affaire *Marshall* et peut-être l'affaire *Steven Truscott*.

Pour vous montrer l'importance de la chose, je vous demanderais de prendre en considération l'affaire Alfred Dreyfus. Il y a une centaine d'années, Alfred Dreyfus a écrit un livre à propos de sa prétendue trahison. Ce livre a été lu par Émile Zola qui, après avoir consulté Mathieu Dreyfus, le frère d'Alfred Dreyfus, a écrit *J'accuse*, l'un des plus importants articles de l'histoire de la France. Si Alfred Dreyfus n'avait pas pu écrire ce livre ou si on l'avait empêché de l'écrire, il ne fait aucun doute que cela aurait modifié le cours de l'histoire en France. Par conséquent, ce n'est pas parce qu'une personne a été reconnue coupable d'un crime qu'elle n'a rien à dire.

La deuxième catégorie est celle des personnes reconnues coupables et qui ont effectivement commis les actes dont elles ont été reconnues coupables mais qui contestent la validité de la loi. Au Canada, dans l'affaire *Morgentaler*, nous avons un exemple d'une personne qui a été emprisonnée et qui a peut-être collaboré à certains ouvrages. Je ne connais pas les détails financiers, mais ce sont peut-être les gains tirés de la publication de ces ouvrages qui ont permis d'obtenir un jugement final des tribunaux sur le caractère anticonstitutionnel de la loi même. Cela représenterait un changement important des dispositions d'ordre public du Canada.

Aux États-Unis, Martin Luther King a écrit *Letter from the Birmingham Jail*. Ce livre a connu beaucoup de succès dans les années 50 et a été financé en partie par le mouvement pour la défense des droits civils dans le sud des États-Unis. Ici encore, vous auriez une situation où tous les droits d'auteur de King, s'il avait convaincu quelqu'un de le publier, auraient été saisis.

Enfin, j'aimerais faire remarquer que cette deuxième catégorie dément l'un des arguments avancés par M. Wappel, à savoir qu'une personne innocente ne peut pas relater un crime. Un membre du comité a indiqué que cela est faux dans le cas de Donald Marshall qui était là et qui avait un point de vue différent du crime. Cela s'applique particulièrement aux personnes reconnues coupables de crimes et dont la condamnation est par la suite annulée après avoir été jugée anticonstitutionnelle. Manifestement, elles sont parfaitement au courant du crime. Morgentaler savait parfaitement comment aider quelqu'un à se faire avorter et il était important pour lui d'écrire pourquoi il avait agi ainsi et ce que cela comportait.

Troisièmement, il existe une catégorie d'oeuvres créées par des criminels qui se sont amendés. Les membres du comité se souviennent peut-être de l'ouvrage de Caryl Chessman qui avant d'être mis à mort aux États-Unis, a écrit un livre important à ce sujet. On a également parlé du livre de Roger Caron, *Go Boy*. Aux États-Unis, *The Autobiography of Malcolm X* et *Soul on Ice* de Eldridge Cleaver étaient tous deux des ouvrages qui relataient de façon incidente, et parfois plus, dans des chapitres importants, des crimes qu'ils avaient commis. Pourtant, ce sont des livres importants sur le plan historique aux États-Unis. Il serait déplorable d'adopter une politique qui entraverait la production de ce genre d'oeuvres.

I can also think of John Dean, who was convicted of perjury. He wrote an important book about the Nixon White House and included the pressure that was put on him to commit perjury. There are many more examples of that.

In conclusion, we feel that this bill cuts a swath out of Canadian public discussion for no good reason. It may be possible that a narrow kind of prohibition would make sense referring only to individuals, but section 163(8) of the Criminal Code makes it unlawful to publish anything where there is undue exploitation of sex and any one of the following subjects, namely, crime, horror, cruelty and violence. It is an offence to publish any of those things.

There probably is good law on the books for what really is the aspect that should be addressed. In our submission, the rest is political posturing.

Ms Marian Hebb, Member, Lawyer, Law Union of Ontario: I will speak about the second branch of Bill C-220, which amends the Copyright Act by adding a section whereby certain copyrights vest in the Crown with the effect of restricting freedom of expression and putting Canada in breach of international obligations.

The copyright branch of Bill C-220 has an explanatory note which claims that the bill does not forbid publication and is only intended to facilitate the seizure of profits. This is incorrect. The bill provides for automatic forfeiture of copyright, which would otherwise vest in the defender. Since copyright arises on the creation of a written work and not just on publication, the author loses his or her rights before he or she is able to deal with them. Only the copyright owner can authorize publication. On forfeiture of copyright, the author loses his or her right to publish, not just the right to royalties or other proceeds.

Despite the apparent intention of the proponents of this legislation, the author loses the right to express his or her ideas through publication. Hence, only Her Majesty, as the copyright owner, can authorize publication. The government can suppress the work or, if it does choose to publish the work in question, it can censor parts of it. For this reason, the bill also violates freedom of expression as guaranteed by section 2(b) of the Charter.

Can it be justified as a reasonable limit on such freedom as provided in section 1 of the Charter? If the bill were sufficiently narrow and focused so that it prevented only the Bernardos of this world from creating and profiting from sensational works about their crimes, it might be defensible. In fact, the bill is far broader. It catches many works that would be wrong to discourage. My colleague has given you some examples.

Je songe également à John Dean qui a été reconnu coupable de parjure. Il a écrit un livre important à propos de la Maison-Blanche sous Nixon et les pressions qui ont été exercées sur lui pour qu'il se parjure. Et il y a bien d'autres exemples.

En conclusion, nous estimons que ce projet de loi est d'une portée beaucoup trop large sans aucune raison valable. Une interdiction plus limitée s'appliquant seulement à des cas précis pourrait avoir du sens, mais le paragraphe 163(8) du Code criminel déclare illégale toute publication dont une caractéristique dominante est l'exploitation indue de choses sexuelles et de l'un quelconque ou plusieurs des sujets suivants, entre autres le crime, l'horreur, la cruauté et la violence. La publication de ce genre de choses constitue une infraction.

Il existe probablement des dispositions législatives valables pouvant s'appliquer à l'aspect dont on doit véritablement s'occuper. Nous considérons que le reste n'est que faux-semblant politique.

Mme Marian Hebb, avocate, membre, Law Union of Ontario: Je parlerai du deuxième volet du projet de loi C-220, qui modifie la Loi sur le droit d'auteur en y ajoutant un article prévoyant que le droit d'auteur sur certaines oeuvres est dévolu à la Couronne, ce qui aura pour conséquence de restreindre la liberté d'expression et de constituer une contravention, de la part du Canada, à ses obligations internationales.

Le volet relatif au droit d'auteur du projet de loi C-220 comporte une note explicative qui indique que le projet de loi n'interdit pas la publication, mais vise seulement à faciliter la saisie des profits en découlant. C'est inexact. Le projet de loi prévoit en effet la déchéance automatique du droit d'auteur qui appartiendrait autrement à l'auteur de l'infraction. Comme le droit d'auteur naît au moment de la création d'une oeuvre écrite et non seulement lors de sa publication, l'auteur perd ses droits avant même de pouvoir en disposer. Seul le titulaire du droit d'auteur peut autoriser la publication de son oeuvre, et au moment où il est déchu de son droit d'auteur, l'auteur perd son droit de publier, et non uniquement son droit de toucher des redevances ou d'autres sommes.

Malgré l'apparente intention des parrains de ce projet de loi, l'auteur perd ainsi le droit d'exprimer ses idées en les publiant. Par conséquent, seule Sa Majesté, en tant que titulaire du droit d'auteur, peut autoriser la publication. Le gouvernement peut interdire l'oeuvre ou, s'il choisit de publier l'oeuvre en question, il peut en censurer certaines parties. Pour cette raison, le projet de loi viole également la liberté d'expression garantie par le paragraphe 2b) de la Charte.

Cela constitue-t-il une limite raisonnable à la liberté d'expression, comme le prévoit l'article 1 de la Charte? Si le projet de loi avait une portée suffisamment limitée et précise pour empêcher seulement les Bernardos de ce monde de créer des oeuvres à sensation au sujet de leurs crimes et d'en tirer profit, il pourrait être défendable. Mais en fait, le projet de loi a une portée beaucoup plus large. Il est susceptible de viser un grand nombre d'oeuvres dont on aurait tort de décourager la publication. Mon collègue vous en a donné des exemples.

No one can know what breadth the courts will ascribe to a work which is substantially based on a particular offence or the circumstances of its commission. This particular language is much more significant in the copyright branch of Bill C-32 than it is in the branch which amends the Criminal Code.

What does "substantially based on" mean? Surely, a person has a right to know whether or not a work he or she might produce would fall within the strictures of the new provisions. The extremes may be clear. A sensational account of an offence would be caught by the expropriation provision of the copyright branch of the bill, but a reference to the offence in a lengthy autobiographical work would probably not be caught. On the other hand, under the Criminal Code part of the bill it would be caught. Even a mention of an autobiographical work would fall under the description of a work which recounts something.

Between the two extremes there is a large grey area in which most potentially affected works will fall and which the legislation gives no guidance. Governor General award winning author Rudy Wiebe is working on a book in collaboration with Yvonne Johnson, a native woman who is in prison for murder. The authors are concerned that their book may be caught by Bill C-220. The publisher will have similar concerns.

If permitted to stand, the new provision, even if open to challenge, will have a chilling effect on authors and publishers who have neither the stomach nor the resources for unpredictable and possibly extended court proceedings. It has been said during the proceedings of your committee that there is no retroactivity contemplated by this particular bill and that the sections are not retroactive. The proposed section 12.1 does not refer to the creating of a work, it refers alternatively to its publication. Section 12.1 refers to a work being created, prepared or published. The definition of "publication" in the Copyright Act refers to an ongoing activity of publication, not just a first publication. You can have a book that has been out there for 10 years and if it fell within this section, it could prevent either a reprint of the book or ongoing reprints of it, and a paperback edition would probably attract some attention. Much has been made of that retroactivity section and it is a real problem.

Copyright is exclusively a federal area of jurisdiction and the Copyright Act defines this right. If the Copyright Act were to be amended to extinguish certain rights under certain circumstances, it might be difficult to claim that the government lacked proper jurisdiction to do so. However, it may be a different matter when the copyright is taken from a creator and vested in the government. The creator's intellectual property is taken from him or her and he or she is deprived of money just as surely as if a bank account were taken away. I would characterize this as a pre-emption of contractual rights.

Nul ne sait la signification que les tribunaux donneront à une oeuvre qui relate en substance la perpétration d'une infraction en particulier ou les circonstances dans lesquelles elle a été perpétrée. Ce libellé est beaucoup plus important dans la partie relative au droit d'auteur du projet de loi C-32 que dans celle qui modifie le Code criminel.

Que signifie l'expression «qui relate en substance»? Une personne est assurément en droit de savoir si l'oeuvre qu'elle produira tomberait sous le coup des nouvelles dispositions. Les cas extrêmes ne font pas vraiment de doute. Le récit à sensation de la perpétration d'une infraction tomberait sous le coup des dispositions du projet de loi relatives au droit d'auteur mais une oeuvre qui ferait allusion de façon incidente à la même infraction dans le cas d'une longue autobiographie, par exemple, échapperait probablement au projet de loi. Par contre, elle tomberait sous le coup des dispositions du projet de loi portant sur le Code criminel. Même la mention d'une oeuvre autobiographique correspondrait à la description d'une oeuvre qui relate quelque chose.

Entre ces deux extrêmes, il existe une vaste zone grise dans laquelle peuvent se retrouver un grand nombre d'oeuvres potentielles et au sujet desquelles la loi ne donne aucun indice. L'auteur Rudy Wiebe, qui s'est vu décerner le Prix du Gouverneur général, est en train de rédiger un livre en collaboration avec Yvonne Johnson, une femme autochtone emprisonnée pour meurtre. Les auteurs craignent que le livre tombe sous le coup du projet de loi C-220. Leurs craintes seront sans doute partagées par l'éditeur.

Si elles sont adoptées telles quelles, ces nouvelles dispositions auront, même si elles sont contestables, un effet dissuasif sur les auteurs et les éditeurs qui n'ont ni l'envie, ni les ressources nécessaires pour faire face à des poursuites en justice imprévisibles et prolongées. On a dit pendant les délibérations de votre comité que les dispositions du projet de loi ne sont pas rétroactives. Le paragraphe 12.1 du projet de loi ne mentionne pas la création d'une oeuvre mais parle plutôt de sa publication. Le paragraphe 12.1 parle d'une oeuvre créée, préparée ou publiée. La définition de «publication» dans la Loi sur le droit d'auteur désigne une activité permanente de publication et non uniquement une première publication. Il est possible qu'un livre soit publié depuis dix ans mais s'il tombe sous le coup de cet article, cela pourrait en empêcher la réimpression, et une édition en livre de poche attirerait probablement l'attention. On a beaucoup parlé de cet article concernant la rétroactivité et c'est un réel problème.

Le droit d'auteur est un domaine qui relève de la compétence exclusive fédérale et la Loi sur le droit d'auteur définit ce droit. Si la Loi sur le droit d'auteur devait être modifiée pour éteindre certains droits dans certaines circonstances, il pourrait être difficile de prétendre que le gouvernement n'avait pas la compétence voulue pour le faire. La question est toutefois différente lorsque le droit d'auteur est retiré au créateur et dévolu au gouvernement. La propriété intellectuelle du créateur lui est enlevée et il est privé de l'argent auquel il a droit au même titre que si on lui confisquait son compte en banque. Je qualifierais cela de préemption de droits contractuels.

Regardless of any such domestic issue, by amending its Copyright Act to permit the expropriation of copyright from certain authors who are protected in Canada under our Copyright Act, Canada will be in breach of its international obligations. It will be in breach of the Berne Convention and the NAFTA and the TRIPS Agreement, which is an annex to the agreement established in the World Trade Organization.

The Berne Convention establishes minimum rights and allows certain limitations on protection only in special cases that do not conflict with the normal exploitation of the work or unreasonably prejudice legitimate interests of authors. While there is language in the Berne Convention which has been used to justify censorship by governments, it is generally understood that the convention does not permit expropriation of the author's rights.

In conclusion, Bill C-220 is socially undesirable legislation which represents an unjustifiable violation of the right to freedom of expression guaranteed by the Charter of Rights.

The bill totally disregards the fact that works created by convicted persons may be socially and politically valuable and may advance public understanding of serious problems facing Canadian society. Additionally, the seizure of copyright by the Crown breaches Canada's obligations under the Berne Convention and other international treaties.

We appreciate very much your consideration of these points we have raised and urge that you recommend that the Senate defeat Bill C-220.

We would welcome your questions.

Senator Cogger: In the summary of your submission, you state that even if this legislation is within federal jurisdiction, it is incompatible with Ontario provincial legislation which deals with the same subject-matter. Which legislation would that be?

Mr. House: Perhaps Ms Hebb can speak to that better. There is an Ontario act in place. It is my understanding that the proposed federal act could take the place of the Ontario act because of the final federal power to occupy a jurisdictional area.

Ms Hebb: I have forgotten the number of the Ontario bill but it was notorious, and it is not a model. I would not say that it avoids all the problems of constitutionality, but it provides that money is paid to the public trustee, into a fund which is held for five years, and victims may make claims against that fund. The bill before you is a proposal which would undermine that scheme in that, if copyright is expropriated, the government — that is, the Crown — as copyright owner, would own the proceeds and the Ontario public trustee would be requesting that that money be paid to the public trustee of Ontario.

Indépendamment de tout problème interne de ce genre, en modifiant la Loi sur le droit d'auteur pour permettre la déchéance du droit d'auteur détenu par certains auteurs protégés au Canada en vertu de notre Loi sur le droit d'auteur, le Canada contrevient à ses obligations internationales, c'est-à-dire à la Convention de Berne, à l'ALENA et à l'APIC qui constitue une annexe de l'accord créant l'Organisation mondiale du commerce.

La Convention de Berne crée des droits minimaux et n'autorise certaines restrictions à la protection accordée que dans des cas spéciaux qui n'entrent pas en conflit avec l'exploitation normale de l'oeuvre ou qui ne portent pas abusivement atteinte aux droits légitimes de l'auteur. Bien que les gouvernements aient invoqué certaines dispositions de la Convention de Berne pour justifier la censure, il est en règle générale entendu que la Convention ne permet pas la déchéance des droits d'auteur.

Nous concluons donc que le projet de loi C-220 est peu souhaitable sur le plan social étant donné qu'il porte atteinte de façon injustifiable au droit à la liberté d'expression qui est garanti par la Charte des droits.

Le projet de loi ne tient aucunement compte du fait que les oeuvres créées par des personnes reconnues coupables d'une infraction peuvent être valables sur le plan social et politique et qu'elles peuvent contribuer à la compréhension par le public des graves problèmes auxquels est confrontée la société canadienne. De plus, la saisie du droit d'auteur par la Couronne contrevient aux obligations contractées par le Canada en vertu de la Convention de Berne et d'autres traités internationaux.

Nous vous remercions de l'attention portée aux questions que nous avons soulevées devant vous et nous vous exhortons à recommander au Sénat de rejeter le projet de loi C-220.

Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Cogger: Dans le résumé de votre mémoire, vous indiquez que même si cette loi relève de la compétence fédérale, elle est incompatible avec les lois provinciales de l'Ontario qui traitent de la même question. De quelle loi s'agit-il?

M. House: Mme Hebb est peut-être mieux en mesure de vous en parler. Il existe une loi ontarienne en vigueur. Je crois comprendre que la loi fédérale proposée pourrait remplacer la loi ontarienne puisqu'il s'agit d'une sphère de compétence qui relève en définitive du gouvernement fédéral.

Mme Hebb: Je ne me souviens plus du numéro de la loi ontarienne, mais c'est une loi qui a fait couler beaucoup d'encre et qui ne peut servir de modèle. Je ne dirais pas qu'elle évite toutes les questions de constitutionnalité, mais elle prévoit le versement de sommes au curateur public, qui doit les conserver dans un fonds pendant cinq ans au profit des victimes qui soumettraient des demandes en dommages-intérêts. Le projet de loi dont vous êtes saisis irait à l'encontre de cette loi en ce sens que, si le droit d'auteur est retiré, le gouvernement — c'est-à-dire la Couronne — en tant que titulaire du droit d'auteur, deviendrait propriétaire de ces sommes et le curateur public de l'Ontario serait obligé de demander au gouvernement de lui remettre cet argent.

Mr. House: The law is called Victims' Right to Proceeds of Crime Act, 1994. It was adopted in Ontario in December of 1994.

Senator Cogger: Has it been tested before the courts?

Mr. House: I do not believe it has.

Ms Hebb: It has not been tested yet, but I understand that there may be a test in the near future. The Ontario act is modelled somewhat on the original New York legislation, the so-called Son of Sam legislation, which was struck down. The New York legislation has since been recast to try to avoid the unconstitutionality that had been the problem with their first legislation.

Senator Cogger: Logically, assuming that that kind of legislation were to sustain the test of constitutionality, et cetera, under your brief this is a matter that should belong properly in provincial legislation because it deals with property and civil rights.

Ms Hebb: If it belongs anywhere, it would belong in the provincial jurisdiction.

Mr. House: There are arguments on the other side — and, I do not think it is cut and dried — but it is our view that it is properly a provincial rather than a federal matter.

Senator Cogger: During your presentation, Ms Hebb, I was surprised when you seemed to suggest that if the law was narrow enough to catch the Bernardos of this world that would be fine, but that the Wappel bill appeared to be too broad in its reach. Would you like to rephrase that?

Ms Hebb: Yes, I should like to rephrase it. I hope I said that it might be or would have more of a shot at being defensible because this is one of the risks that we must take in a democratic society. However unpleasant it is, we must hear what such persons have to say. I think there are remedies already for these situations. If Mr. Bernardo makes a lot of money, I am sure there will be people who will sue him. I doubt very much whether someone like that will be able to keep the money. I think this is "feel good" legislation. It is hard to criticize it without making people think you are carrying a brief for Bernardo.

Mr. House: If this bill does interfere in any way with a Charter right, then the government would have to show, first, that there is a pressing and substantial concern to which the bill is addressed. That would be the easiest thing for them to show. In this case, it is unlikely they would be able to do so. The other things they would have to show are that it is proportional and that it limits the right as little as possible. Clearly, that they could not show.

Senator Cogger: In that sense, the Ontario legislation that you described would stand a much better chance of passing those tests. It seems to part the proceeds somewhere, giving the victims or people who file a claim an opportunity to have a chance at the

M. House: Il s'agit de la Loi sur le droit des victimes aux gains réalisés à la suite d'un acte criminel. Elle a été adoptée en décembre 1994.

Le sénateur Cogger: A-t-elle été contestée devant les tribunaux?

M. House: Je ne le crois pas.

Mme Hebb: Par encore, mais je crois comprendre qu'elle sera bientôt. La loi ontarienne s'inspire de la version originale de la loi en vigueur dans l'État de New York, la loi dite du fils de Sam, qui a été jugée inconstitutionnelle. La loi de New York a depuis été révisée pour éviter qu'elle ne soit déclarée inconstitutionnelle, comme ce fut le cas pour la première.

Le sénateur Cogger: Logiquement, en supposant que l'on juge cette loi constitutionnelle, et cetera, d'après votre mémoire, cette question devrait essentiellement relever de la compétence provinciale parce qu'elle concerne la propriété et les droits civils.

Mme Hebb: C'est exact.

M. House: Il y a des arguments à l'encontre de cette thèse — et je ne crois pas que tout soit aussi simple — mais nous estimons que cette question relève essentiellement de la compétence des provinces et non du fédéral.

Le sénateur Cogger: Madame Hebb, j'ai été étonné de vous entendre dire que, si le projet de loi avait une portée suffisamment limitée pour empêcher les Bernardo de tirer profit de leurs crimes, il pourrait être défendable, sauf que le projet de loi de M. Wappel semble avoir une portée beaucoup trop vaste. Pourriez-vous préciser votre pensée?

Mme Hebb: J'aimerais faire une mise au point. Ce que j'espère avoir dit, c'est que le projet de loi pourrait être défendable parce que c'est un des risques que nous devons prendre dans une société démocratique. Même si c'est très déplaisant, nous devons entendre ce que ces personnes ont à dire. Je crois qu'il existe déjà des recours pour ce genre de situations. Si M. Bernardo gagne beaucoup d'argent, je suis certaine qu'il va faire l'objet de poursuites. Je doute beaucoup qu'il puisse garder cet argent. Ce projet de loi, à mon avis, vise à créer un «effet apaisant». Il est difficile de le critiquer sans donner aux gens l'impression que vous vous portez à la défense de Bernardo.

M. House: Si le projet de loi portait atteinte d'une façon ou d'une autre à un droit garanti par la charte, le gouvernement serait obligé de démontrer, d'abord, que le projet de loi répond à une préoccupation urgente et réelle. Il n'y aurait rien de plus simple, sauf que, dans ce cas-ci, il n'arriverait sans doute pas à le faire. Ensuite, le gouvernement serait tenu de démontrer que le projet de loi satisfait le critère de proportionnalité et qu'il restreint de façon très limitée le droit à la liberté d'expression. Il est clair que le gouvernement n'arriverait pas non plus à démontrer cela.

Le sénateur Cogger: La loi ontarienne serait donc beaucoup plus susceptible de satisfaire ces critères. Elle semble mettre l'accent sur le partage des profits, en ce sens qu'elle donne aux victimes ou aux personnes qui présentent une demande en

money while not constituting an outright deprivation of the copyright.

Mr. House: In a sense, this bill seizes any potential profits before the victims have a chance at them.

Senator Cogger: It goes farther than that; it seizes the copyright.

Ms Hebb: When it seizes the copyright, I think it makes it highly unlikely that a lot of books will be published. I am sure that will be the effect.

Senator Lewis: There would be no proceeds.

Ms Hebb: Yes. A publisher will not touch a work like this with a 10-foot pole unless they have deep pockets.

Senator Gigantès: You said that this is badly drafted. I said that in a letter but Mr. Wappel complained to me today that I had no business saying so before the committee had made a finding. He may have a point there. The language I used allowed him to think, with some justification, that I was making myself a spokesman for the committee, for which I apologize to the committee. Nevertheless, I did say it was badly drafted. You said it was badly drafted. Could you expand on this?

Mr. House: There are a number of areas that are not well thought-out, for example, the part which states that the offending work must be substantially based on the crime or must depict the crime. Anything that is substantially based on a crime also depicts the crime, so the "or" there makes no sense.

Another example — and it is a technical one but is one that causes some concern — is that there is no reference to enterprise crime. I do not know if this has been discussed before you here, but it is not enough to redefine "proceeds of crime" and expect that that will have an effect in law because, the way that section 462.3 and subsequent sections of the Criminal Code read, unless it is an enterprise crime, there is no effect.

I do not know if that was done because they do not want the first part of the bill to have an effect, but that is the real consequence. It seems that whoever drafted it was thinking in symbols, perhaps, rather than looking at how the Criminal Code actually works.

Ms Hebb: I believe that an order for forfeiture can only happen at the time of sentencing.

Mr. House: Yes; that is the law.

Ms Hebb: That is another flaw.

Senator Gigantès: Mr. Wappel says that the forfeiture takes place at the time of sentencing but is retroactive to the time of charging. Is that a bad effect?

dommages-intérêts la possibilité d'avoir accès à l'argent, mais ne prive pas carrément les auteurs de leur droit d'auteur.

M. House: Dans un sens, le projet de loi s'empare des profits éventuels avant que les victimes n'aient eu l'occasion d'y avoir accès.

Le sénateur Cogger: Il va beaucoup plus loin que cela. Il retire le droit d'auteur.

Mme Hebb: Une fois le droit d'auteur retiré, il n'y aura sans doute pas beaucoup d'ouvrages qui seront publiés. C'est l'effet que produira le projet de loi.

Le sénateur Lewis: Il n'y aurait pas de profits.

Mme Hebb: Oui. Un éditeur n'oserait pas publier un ouvrage comme celui-là, à moins d'avoir beaucoup d'argent.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que le projet de loi est mal rédigé. J'ai fait la même observation dans une lettre adressée à M. Wappel, mais ce dernier m'a dit aujourd'hui que je n'avais pas le droit de faire un tel commentaire avant que le comité ne se soit prononcé sur la question. Il a peut-être raison. Il a cru, et il n'avait pas tout à fait tort, que je me faisais le porte-parole du comité, et je souhaite présenter mes excuses aux membres du comité. Néanmoins, j'ai dit que le projet de loi était mal rédigé, et vous avez fait la même remarque. Pouvez-vous nous donner des précisions là-dessus?

M. House: Il y a plusieurs dispositions qui sont mal conçues, comme, par exemple, celle qui précise que l'oeuvre doit relater, en substance, la perpétration de l'infraction ou les circonstances dans lesquelles elle a été perpétrée. Toute oeuvre qui relate, en substance, la perpétration d'un crime en relate également les circonstances. Le mot «ou», ici, est inutile.

L'autre exemple — et il s'agit d'une question technique, mais qui soulève des inquiétudes — c'est que le projet de loi ne fait aucunement mention des infractions de criminalité organisée. Je ne sais pas si on en a déjà discuté devant vous, mais on ne peut pas modifier la définition de «produits de la criminalité» et s'attendre à ce que cela ait un effet en droit parce que, si l'on se fie à ce que disent l'article 462.3 et les articles suivants du Code criminel, il n'y a aucun effet en droit, sauf s'il s'agit d'une infraction de criminalité organisée.

Je ne sais pas si les rédacteurs l'ont libellé de cette façon parce qu'ils ne veulent pas que la première partie du projet de loi ait un effet en droit, mais il en aura un. Ceux qui ont rédigé le projet de loi n'ont pas vraiment tenu compte des dispositions du Code criminel.

Mme Hebb: Je crois que l'ordonnance de confiscation peut uniquement être rendue au moment du prononcé de la peine.

M. House: Oui; c'est ce que dit la loi.

Mme Hebb: C'est une autre lacune.

Le sénateur Gigantès: D'après M. Wappel, l'ordonnance de confiscation est rendue au moment du prononcé de la peine, sauf qu'elle est rétroactive à la date du dépôt de l'accusation. Est-ce que c'est une mauvaise chose en soi?

Mr. House: In my view, it means that the pernicious consequences of the bill, namely, that anyone who is convicted of any offence, including shoplifting, cannot publish a work about it, would be retroactive to the point when the person is charged. Obviously, if you are a publisher and want to publish a work, there is a two-year period before the trial. At the end of the trial, you know that there may be this consequence where it will go back to the date of the charge. Therefore, you will not enter into any contract because you do not know if the contracting party has any copyright.

Senator Gigantès: A person eventually found innocent would be precluded by this bill from publishing anything to defend himself during the trial. They might eventually find him innocent.

Mr. House: I believe it would have that effect.

Senator Gigantès: By way of example, if we take former federal minister John Munro, who was charged and the charges were dropped 10 years later, if this bill were in existence, he would have had a difficult time finding a publisher to produce a book giving him the chance to explain his view.

Mr. House: Yes, because there would be a fear that he might actually be convicted. In fact, the bill is only for those people who are convicted. Nonetheless, if you are a careful business person, I do not think you enter into a contract and produce many books that later turn out to be the property of the Crown.

Ms Hebb: We know as well that in the *Morin*, *Marshall* and *Milgaard* cases, the books and articles written during the period in which those people were convicted played a large role in the fact that there were eventually new trials. Subsequently, they were found to be innocent. This would not happen.

Senator Gigantès: Can you guide us in improving this bill? Another approach I heard from Mr. Wappel today was that if there are flaws in a piece of legislation, it is our business in the Senate to correct them.

Mr. House: I do not think I am able to guide you, but I will simply state my opinion.

It may be that there is a lot of sympathy in Canada for the idea that Paul Bernardo's crimes are obscene and that he should not be able to get any money for what he did. If this is conceived of as a kind of obscenity law, then you are talking about the considerations that the Supreme Court of Canada went through in the case of *R. v. Butler*, where section 163(8) of the Criminal Code was found to be an interference with the freedom of expression, but justified given the very narrow focus.

If there were a decision in committee that, yes, despite everything, we want to redraft the bill, I would look at what Mr. Wappel said. He did not talk about shoplifting. He did not talk about anything except the two atrocity cases. My reaction would be, "Okay. Let us talk about atrocities. Let us talk about serial murderers." It would still be contrary to freedom of expression, but there might be an argument some day that it is justified, given

M. House: À mon avis, cela veut dire que les conséquences négatives du projet de loi, soit que toute personne déclarée coupable d'un acte criminel, y compris de vol à l'étalage, ne peut publier un livre là-dessus, seraient rétroactives à la date du dépôt de l'accusation. Manifestement, si vous êtes un éditeur et que vous voulez publier un ouvrage, vous savez que vous devez attendre deux ans avant que le procès n'ait lieu. Une fois celui-ci terminé, vous savez que l'ordonnance pourrait être rétroactive à la date du dépôt de l'accusation. Par conséquent, vous ne voudrez pas conclure de contrat parce que vous ne savez pas si la partie contractante détient un droit d'auteur.

Le sénateur Gigantès: La personne qui finirait par être déclarée innocente n'aurait pas le droit, en vertu de ce projet de loi, d'écrire quoi que ce soit durant son procès pour se défendre. Elle pourrait, à la longue, être innocentée.

M. House: Le projet de loi le lui interdirait.

Le sénateur Gigantès: Prenons l'exemple de l'ancien ministre fédéral John Munro, qui a été accusé et ensuite innocenté 10 ans plus tard. Si ce projet de loi avait été en vigueur, il aurait eu de la difficulté à trouver un éditeur qui aurait accepté de publier un ouvrage dans lequel il explique son point de vue.

M. House: Oui, parce qu'il pourrait finir par être reconnu coupable. En fait, le projet de loi ne s'applique qu'aux personnes déclarées coupables. Néanmoins, quand vous êtes prudent en affaires, vous ne concluez pas de contrats et ne produisez pas beaucoup d'ouvrages qui finissent par appartenir à la Couronne.

Mme Hebb: Nous savons aussi que, dans les affaires *Morin*, *Marshall* et *Milgaard*, les ouvrages et les articles rédigés au cours de la période durant laquelle ces gens ont été déclarés coupables ont été très utiles puisqu'ils ont provoqué la tenue de nouveaux procès. Ces personnes ont, par la suite, été innocentées. Cela ne serait pas possible en vertu du projet de loi.

Le sénateur Gigantès: À votre avis, quelles améliorations pouvons-nous apporter au projet de loi? M. Wappel a dit aujourd'hui que si le projet de loi comporte des lacunes, il revient au Sénat de les corriger.

M. House: Je ne crois pas pouvoir vous aider à ce chapitre, mais je tiens à vous donner mon opinion là-dessus.

Il y a peut-être beaucoup de gens au Canada qui croient que les crimes commis par Paul Bernardo sont obscènes et qu'il ne devrait pas avoir le droit de tirer profit de ces actes. Si le projet de loi est perçu comme une sorte de loi sur l'obscénité, il faut alors tenir compte des facteurs que la Cour suprême du Canada a pris en considération dans l'affaire *R. c. Butler*. La Cour a en effet statué que le paragraphe 163(8) du Code criminel porte atteinte à la liberté d'expression, mais que cette atteinte est justifiée vu sa portée très limitée.

Si le comité décidait qu'il voulait, malgré tout, reformuler le projet de loi, je lui dirais alors de tenir compte de ce qu'a dit M. Wappel. Il n'a pas parlé de vols à l'étalage, mais uniquement de deux cas atroces. Ma réaction serait, «D'accord. Parlons de ces atrocités. Parlons des tueurs en série.» Il y aurait toujours atteinte à la liberté d'expression, mais on pourrait peut-être un jour soutenir que cette atteinte était justifiée, compte tenu de

the pressing concern. I do not really think so, but at least there are some possibilities.

Ms Hebb: I would look at both sections of the bill separately. As far as the copyright section is concerned, I think it is not defensible in any way. It is fatally flawed. You cannot use the Copyright Act to expropriate something and transfer it to another owner. That part of the section is an enormous embarrassment to Canada.

I think the section on the Criminal Code is also fatally flawed because it is an incursion into provincial jurisdiction. It is dressed up here as partly copyright law and partly criminal code law. I do not see how you can fix this with tinkering.

Senator Gigantès: Is criminal law also a federal responsibility? The Criminal Code is promulgated by the federal government and is applied by the provinces. Am I wrong in that statement?

Mr. House: You are right. It is a question of whether the first aspect that we are talking about is criminal law in pith and substance or something else masquerading as criminal law.

These are difficult questions to find answers to, and I think there are arguments on both sides. On balance, we think it probably is not criminal in pith and substance but contractual. Obviously, arguments can be made on the other side.

Senator Gigantès: As an imaginary but specific case, let us assume we have a serial rapist who started his serial raping on his daughter, who was bitterly traumatized. She actually goes to the jail and says, "Daddy, why did you do this to me?" In a cathartic exercise, she writes all about it. If I am not mistaken, according to this bill, the proceeds from that book would be seized, would they not?

Mr. House: Yes, they would. I have no doubt about that.

One of the funny things about the bill is that family members are included. I understand that is because you could get around the bill by having the proceeds directed to your family members. However, there are many non-family members with whom one could have a friendly relationship and get around the bill that way. It is a very odd idea that because you are the family member of a serial rapist, you would not be able to profit, even if you are the victim. That would be an interesting relationship with the Ontario statute, which guarantees certain proceeds to the victim. This bill would make that impossible.

Senator Gigantès: This cannot act retroactively on Mr. Clifford Olson, can it?

Mr. House: He would still have the copyright.

Ms Hebb: I believe he has not yet published a book.

Senator Gigantès: His lawyer has set up a little company in the United States which sells videotapes of Mr. Olson describing

l'existence de préoccupations urgentes. Je n'en suis pas tellement convaincu, mais il y a, à tout le moins, certaines possibilités.

Mme Hebb: J'examinerais les deux dispositions séparément. En ce qui concerne la disposition sur le droit d'auteur, je ne crois pas qu'elle soit défendable. Elle comporte de sérieuses lacunes. Vous ne pouvez pas utiliser la Loi sur le droit d'auteur pour enlever le droit d'auteur à un créateur et le déléguer à quelqu'un d'autre. Cette disposition constitue un énorme embarras pour le Canada.

La disposition qui modifie le Code criminel comporte également de sérieuses lacunes parce qu'elle empiète sur la compétence des provinces. Elle traite à la fois le Code criminel et de la Loi sur le droit d'auteur. Je ne vois pas comment vous pouvez la remanier.

Le sénateur Gigantès: Mais le droit criminel ne relève-t-il pas du gouvernement fédéral? Le Code criminel est promulgué par le gouvernement fédéral et appliqué par les provinces. Ai-je tort ou raison?

M. House: Vous avez raison. Il faut d'abord voir si le projet de loi traite effectivement d'une affaire de droit pénal ou d'une question qu'on essaie de faire passer pour une affaire de droit pénal.

Ces questions sont très complexes, et je crois qu'il y a des arguments à l'encontre et à l'appui de cette thèse. De manière générale, nous estimons que le projet de loi ne traite pas d'une affaire de droit pénal, mais d'une affaire de droit contractuel. Évidemment, on pourrait soutenir le contraire.

Le sénateur Gigantès: Supposons que nous avons un violeur en série dont la première victime a été sa propre fille, qui est restée profondément traumatisée par cette expérience. Elle se rend en prison et dit, «Papa, pourquoi m'as-tu fait cela?» Elle écrit un livre à ce sujet pour se libérer de ce traumatisme. Si j'ai bien compris, les profits tirés de cet ouvrage pourraient être confisqués en vertu de ce projet de loi, n'est-ce pas?

M. House: Oui. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Ce que je trouve étrange, c'est que le projet de loi englobe les membres de la famille. Vous pourriez en effet essayer de contourner le projet de loi en faisant en sorte que les profits soient versés aux membres de votre famille. Toutefois, il y a de nombreuses personnes qui ne font pas partie de la famille, mais avec lesquelles vous entretenez des liens d'amitié, et vous pourriez peut-être vous en servir pour contourner le projet de loi. Je trouve cette démarche très étrange parce que si vous faites partie de la famille du violeur en série, vous ne pourriez pas tirer profit du crime qu'il a commis, même si vous êtes la victime. La loi ontarienne, elle, garantit le versement de certains profits à la victime, chose qui serait impossible en vertu de ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Ce projet de loi ne pourrait pas être appliqué rétroactivement à M. Clifford Olson, n'est-ce pas?

M. House: Il détiendrait toujours le droit d'auteur.

Mme Hebb: Il n'a encore rien publié.

Le sénateur Gigantès: Son avocat a mis sur pied, aux États-Unis, une petite entreprise qui vend des vidéocassettes où

how to catch a small child and do the horrors to it that he did. This is one of Mr. Olson's sources of income.

Ms Hebb: Under proposed section 12.1 that I read out to you before, this work is continuing to be published. I think it would be caught, although I have seen in your transcripts some suggestion that it would not be caught. I hope that does not encourage you to pass the bill. I believe it would be caught.

Mr. House: The odd thing is that Clifford Olson could describe how to capture children and do whatever to them without referring to anything that he did. There are all sorts of ways to be a monster, and they do not necessarily require the recounting of a specific crime. He could say, "I did not do this, but here is what I would like to do."

Senator Lewis: I think we all know the object of the bill. I suppose it is aimed mainly at these horrific crimes. I take it that is why you have this list.

Mr. House: I wrote that up last night. There is a lot more that could have occurred.

Senator Lewis: I assumed that. When it says that a person is convicted of an indictable offence, I take it these are some of the indictable offences.

Mr. House: It says a hybrid offence or an indictable offence, or one that could be proceeded with by indictment.

For many of those offences, the Crown elects to proceed summarily, but it could be proceeded by indictment. The law is clear that those hybrid offences would be included. Many of those are indictable offences and a few are hybrid or mixed offences.

Senator Lewis: Some of these seem to be ridiculous.

Mr. House: It is completely foreseeable that there would be ridiculous consequences of this bill. It is a question of whether it would be three months, six months or a year from now. There will be cases which no one will be able to justify.

Senator Gigantès: You do not mention polyandry.

Mr. House: No, I do not. Did I refer to polygamy?

Senator Gigantès: Yes, you did. That is where a man has many wives. Polyandry is the opposite, namely, where a woman has many husbands.

Mr. House: It is defined both ways in the Criminal Code. I will have to check into that.

Senator Beaudoin: I tried to find one reason for this bill and I must confess that I failed. The only purpose of this bill is to get rid of two possibilities. In other words, they do not want monsters to make money from crime. Is that not what they want?

l'on voit M. Olson décrire ce qu'il faut faire pour enlever un enfant et lui faire subir toutes les horreurs qu'il a fait subir à ses propres victimes. Ces vidéocassettes constituent une des sources de revenu de M. Olson.

Mme Hebb: Ce matériel continue d'être vendu. Je pense qu'il serait visé par l'article 12.1 que je vous ai lu plus tôt, même si certains de vos comptes rendus laissent entendre le contraire. J'espère que cela ne vous encouragera pas à adopter le projet de loi. Je crois que ce type de matériel serait visé.

M. House: Ce que je trouve encore plus étrange, c'est que Clifford Olson explique comment enlever des enfants et leur faire subir toutes sortes de choses sans jamais faire allusion à ce qu'il a fait. Un monstre peut avoir plusieurs visages; il n'est pas nécessaire qu'il décrive un crime en particulier. Il pourrait dire: «Je n'ai pas fait cela, mais voici ce que je voudrais que vous fassiez.»

Le sénateur Lewis: Je pense que nous connaissons tous l'objet du projet de loi. Je suppose qu'il s'attaque essentiellement à ces crimes horribles. C'est pour cette raison que vous avez établi cette liste.

M. House: Je l'ai préparée hier soir. Elle aurait pu être beaucoup plus longue.

Le sénateur Lewis: C'est ce que j'ai pensé. Quand on dit qu'une personne est déclarée coupable d'un acte criminel, je suppose qu'on fait allusion à certains des actes qui sont énumérés ici.

M. House: On fait allusion à une infraction mixte, à un acte criminel ou à une infraction pouvant faire l'objet d'un acte d'accusation.

Dans bon nombre de ces cas, la Couronne choisit de procéder par voie sommaire. Toutefois, elle peut également procéder par voie de mise en accusation. Le projet de loi engloberait également les infractions mixtes. Bon nombre des infractions qui sont commises constituent des actes criminels et très peu, des infractions mixtes.

Le sénateur Lewis: Certaines d'entre elles semblent ridicules.

M. House: Que le projet de loi aurait des conséquences ridicules était prévisible. Reste à savoir s'il faudra attendre trois mois, six mois ou un an pour voir les résultats. Il y aura des cas que personne ne sera en mesure de justifier.

Le sénateur Gigantès: Vous ne mentionnez pas la polyandrie.

M. House: Non. Est-ce que j'ai mentionné la polygamie?

Le sénateur Gigantès: Oui. Est polygame celui qui a plusieurs femmes. Est polyandre celle qui a plusieurs maris.

M. House: On retrouve les deux définitions dans le Code criminel. Il faudra que je les relise.

Le sénateur Beaudoin: J'ai essayé de trouver une raison d'appuyer ce projet de loi, et je dois avouer que je n'en ai trouvé aucune. Ce projet de loi sert uniquement à supprimer deux possibilités. Autrement dit, on ne veut pas que des monstres puissent tirer profit de leurs crimes. Est-ce bien cela?

The more we look at this bill, the more we see that it is against the division of powers and the Charter of Rights. How can it be justifiable under section 1 of the Charter, except in the case of Bernardo or some others.

I have great problems with that. They confiscate the copyright of a person because the person is making money in relation to a crime. I understand that. People are frustrated. They say, "Bernardo should not make \$1 million with his crimes." While I may understand that, it is a punishment that is added to the sentence.

Under our system, if a person is committing a crime the person loses liberty and freedom. That person is put in jail. However, he may inherit \$1 million from his father or make a beautiful book on such and such a subject. In that case, we say, "That is all right, but if you make money from the crimes of which you are guilty, then we will confiscate that money." It is either provincial law or purely negative. This is what I do not understand in the bill.

If a person is saying, "I was a criminal. I was terrible. I made a terrible mistake. I will now write a beautiful book for the youth of tomorrow, telling them not to do that and to be just and fair," et cetera, he is precluded from doing that with this bill. This person may also be the victim of a judicial error, which happens from time to time.

Senator Gigantès: You do not know that that does not happen often.

Senator Beaudoin: That is right. It does happen. In a case like that, the person who is not guilty should have the right to write a book to explain why he is not guilty.

What I do not understand in the bill is that we punish a person because money is involved. That is strange to me. I may understand the frustration because people cannot see why someone should make money out of a crime but if the person is making money, it is because the person has a copyright which is authorized by law. If it goes against the sections of the Criminal Code dealing with pornography, or things of that sort, the person is still subject to the Criminal Code, is he not?

Mr. House: Certainly.

Senator Beaudoin: The person may also be prosecuted under the Criminal Code if the person is violating a section of the Criminal Code. Apart from the punishment, I cannot see why we have that bill before us.

Senator Gigantès: What if he does not sell a single copy?

Senator Beaudoin: How can I vote for a bill when I see that there are encroachments on provincial law powers in section 92, property and civil rights, and expropriation of the proceeds of a copyright? How can we vote for a bill that is against the freedom of expression — that is, unless the author of the bill is in a

Plus nous analysons le projet de loi, plus nous nous rendons compte qu'il empiète sur le partage des pouvoirs et la Charte des droits et des libertés. Comment peut-il être justifiable en vertu de l'article premier de la Charte, sauf dans le cas de l'affaire Bernardo, entre autres.

Ce projet de loi me pose beaucoup de problèmes. On retire à une personne son droit d'auteur parce qu'elle tire profit des crimes qu'elle a commis. Je comprends cela. Les gens sont frustrés. Ils disent, «Bernardo ne devrait pas pouvoir tirer un million de dollars de ses crimes.» Je comprends cela, mais c'est une sanction que l'on ajoute à la sentence.

En vertu de notre régime, la personne qui commet un crime perd sa liberté. Elle est emprisonnée. Toutefois, elle peut hériter un million de dollars de son père ou rédiger un ouvrage magnifique sur tel et tel sujet. Dans ce cas-là, nous disons, «C'est très bien, mais si vous tirez profit de vos crimes, nous allons confisquer cet argent.» Soit que cette question relève de la compétence des provinces, soit qu'elle constitue une démarche purement négative. C'est ce que je n'arrive pas à comprendre.

Si une personne dit: «J'ai commis des crimes. J'ai été atroce. J'ai commis une grave erreur. Je vais maintenant écrire un beau livre pour les jeunes, leur dire de ne pas faire cela, d'être juste et équitable», et cetera, elle ne pourra pas écrire quoi que ce soit en vertu de ce projet de loi. Cette personne peut également être victime d'une erreur judiciaire, comme cela ce produit à l'occasion.

Le sénateur Gigantès: Il est possible que cela se produise souvent.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. C'est quelque chose qui arrive. Dans un cas comme celui-là, la personne qui n'est pas coupable devrait avoir le droit d'écrire un livre pour expliquer son innocence.

Ce que je ne comprends pas, c'est que le projet de loi punit une personne parce qu'elle gagne de l'argent. Je trouve cela étrange. Je comprends la frustration que ressentent les gens parce qu'ils ne voient pas pourquoi une personne devrait tirer des gains d'un crime qu'elle a commis. Toutefois, si la personne gagne de l'argent, c'est parce qu'elle possède un droit d'auteur qui est autorisé par la loi. Si cela va à l'encontre des dispositions du Code criminel qui traitent, par exemple, de la pornographie, cette personne est toujours assujettie au Code criminel, n'est-ce pas?

M. House: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Cette personne peut également faire l'objet de poursuites si elle enfreint une des dispositions du Code. Mis à part les sanctions qu'il impose, je ne vois pas la raison d'être de ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Que se passe-t-il si la personne ne vend aucune copie de son oeuvre?

Le sénateur Beaudoin: Comment puis-je voter pour un projet de loi qui empiète sur les pouvoirs provinciaux définis à l'article 92, soit la propriété et les droits civils, et qui prive une personne des produits tirés d'un droit d'auteur? Comment pouvons-nous voter pour un projet de loi qui limite la liberté

position to establish that it is justified, in a free and democratic society, to seize the proceeds of his copyright.

Mr. House: It is an overridingly important governmental objection sufficient to justify interference with fundamental rights. That is what cannot be done with this bill.

Senator Beaudoin: Yes, but will it not be better to say, "You are making \$1 million with your atrocities. You will be prosecuted in an action in civil law or common law." That is possible, is it not? If the person is making money with a book about his crimes, nothing would preclude a family or the victims of the crime from suing the author of the crime civilly.

Mr. House: A victim would be better off if the author of the crime had assets as opposed to the government having the assets.

Senator Beaudoin: If I understand this — and, correct me if I am wrong — he is giving the copyright to the Crown.

Mr. House: He is not giving it, they are taking it.

Senator Beaudoin: The Crown has done nothing but the Crown is the owner of the copyright.

Ms Hebb: It is reprehensible that the Crown will then make the decision to publish the book if it is a book that is scandalous, or whatever.

Senator Beaudoin: I cannot understand how this is in favour of the victims of the crime. If the man is making money from his crime, then sue the man.

Ms Hebb: I agree with everything that you are saying. However, it is worse than that. It is not just to get the proceeds because authors often do not make money. Lots of things that are written and will fall under this act will make little or no money. This stops the person from having the book or the article published. It is not a question of taking something and expropriating the copyright if there is a lot of money to be grabbed. It is expropriated anyway.

Senator Beaudoin: Is it not Mr. Wappel's purpose to say: You will not have the copyright. You are expropriated. Who is getting the money, the Crown?

Ms Hebb: Yes, the Crown is getting the money.

Senator Beaudoin: But the victims cannot sue the Crown?

Mr. House: No.

Senator Beaudoin: What is the purpose of the bill?

Senator Lewis: There is no provision in the bill as to the disposition of any proceeds.

Senator Beaudoin: A victim may say, "That man has committed many crimes. He is in jail for many years. He is making \$1 million. I will sue him. I have the right to sue him." In that case, we do not need this bill. The Crown will have the proceeds if a few people vote for the bill, but it does not improve

d'expression — sauf si le parrain du projet de loi est en mesure d'établir qu'il est juste, dans une société libre et démocratique, de saisir les produits tirés du droit d'auteur.

M. House: Il s'agit là d'un argument très important qui suffit à justifier toute atteinte aux droits fondamentaux, chose qu'on ne peut pas faire dans ce cas-ci.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais ne serait-il pas préférable de dire, «Vous gagnez un million de dollars grâce aux atrocités que vous avez commises. Vous allez faire l'objet de poursuites en vertu du droit civil ou de la common law.» On pourrait dire cela, non? Si une personne tire profit des crimes qu'elle a commis, rien n'empêcherait une famille ou les victimes du crime d'intenter des poursuites contre elle, au civil.

M. House: Il serait préférable pour la victime que ce soit l'auteur du crime, et non le gouvernement, qui détienne les profits.

Le sénateur Beaudoin: Si j'ai bien compris — et corrigez-moi si je me trompe — le droit d'auteur est dévolu à la Couronne.

M. House: Il n'est pas dévolu à la Couronne; c'est elle qui s'en empare.

Le sénateur Beaudoin: La Couronne n'a rien fait, mais elle se trouve à être le titulaire du droit d'auteur.

Mme Hebb: Je trouve répréhensible que la Couronne puisse alors avoir le droit de décider de publier un ouvrage scandaleux.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois pas comment ce projet de loi sert les intérêts des victimes d'un crime. Si un criminel tire profit de ses crimes, alors actionnez-le.

Mme Hebb: Je suis d'accord avec tout ce que vous dites. Toutefois, la situation est beaucoup plus compliquée que cela. Il n'est pas simplement question ici de mettre la main sur des profits, parce que, souvent, les auteurs ne font pas d'argent. Il y a beaucoup d'ouvrages qui tombent sous le coup de cette loi, mais qui génèrent très peu de profits, sinon aucun, et c'est ce qui dissuade une personne de publier un livre ou un article. Il n'est pas question ici de prendre quelque chose, de retirer à quelqu'un son droit d'auteur s'il y a beaucoup d'argent en cause. Le droit d'auteur est retiré de toute façon.

Le sénateur Beaudoin: Mais si M. Wappel dit: vous n'aurez pas de droit d'auteur. On vous le retire. À qui va l'argent? À la Couronne?

Mme Hebb: Oui, c'est à la Couronne que revient l'argent.

Le sénateur Beaudoin: Les victimes ne peuvent toutefois pas poursuivre la Couronne?

M. House: Non.

Le sénateur Beaudoin: À quoi sert le projet de loi?

Le sénateur Lewis: Dans ce projet de loi, il n'y a pas d'article à propos de ce qu'il advient des produits obtenus.

Le sénateur Beaudoin: Une victime pourrait dire: «Cet homme a commis de nombreux crimes et il est en prison pour de nombreuses années. Il est en train de gagner un million de dollars, je veux le poursuivre, j'en ai le droit.» Dans ce cas-là, nous n'avons pas besoin de ce projet de loi. Si quelques personnes

the situation of the victims. I cannot understand. It is a complete mystery to me.

Ms Hebb: Her Majesty would have to sign a publication agreement with the publisher in order to obtain these ill-gotten gains.

Senator Beaudoin: Will they pay the victims?

Ms Hebb: No.

Mr. House: You are absolutely right. The victim is better off if the person has assets that can be seized as a consequence of a tort — that is, a civil violation.

Senator Cogger: Mr. Wappel appeared before us. He suggested that, instead of the money disappearing into the Bahamas or beyond the reach of the victim, if it was in the hands of the Crown at least it would be here. That is to say, the amount of money would be public knowledge. As the proponent of the bill, this is a means of facilitating access to the funds by the victims.

Senator Beaudoin: I am ready to follow that reasoning. How is this taking place? Suppose a criminal is making \$1 million writing a book on his crimes. Does this money then belong to the Crown in right of Canada?

Ms Hebb: Yes.

Senator Beaudoin: How will the victims share this?

Senator Lewis: They do not. There is nothing in the bill which addresses that.

The Chairman: There would be no proceeds because the Crown would have to agree, first, to publish, which it would never do.

Senator Lewis: Are you suggesting, Senator Beaudoin, that we should encourage the writers of these salacious books?

Senator Beaudoin: No. I cannot see how this bill is improving the situation of the victims of crime. If there is no improvement for the victims, what is the purpose of this bill? I do not understand.

Senator Gigantès: This is a feel-good bill, senator.

[Translation]

Some people, some clod-hoppers from the Reform Party will feel a bit better if this legislation is passed.

[English]

This is to please the Reform Party.

The Chairman: The only person who can answer that question is Mr. Wappel, who will appear again before we vote on this bill.

votent en faveur de ce projet de loi, c'est à la Couronne que reviendront les produits en question; il reste toutefois qu'il ne permet pas d'améliorer la situation des victimes. Je n'arrive pas à comprendre; le mystère est entier.

Mme Hebb: Il faudrait que Sa Majesté signe un accord de publication avec l'éditeur afin d'obtenir ces biens mal acquis.

Le sénateur Beaudoin: Les victimes seraient-elles dédommagées?

Mme Hebb: Non.

M. House: Vous avez parfaitement raison, la victime s'en sortirait mieux si les biens éventuels de la personne en question pouvaient être saisis par suite d'un délit civil.

Le sénateur Cogger: M. Wappel qui a comparu devant nous a suggéré qu'au lieu de disparaître aux Bahamas ou être hors de portée de la victime, les fonds se retrouveraient entre les mains de la Couronne. En d'autres termes, le montant de la somme serait connu du public. En tant que partisan du projet de loi, je dirais que cela permettrait aux victimes d'avoir plus facilement accès aux fonds en question.

Le sénateur Beaudoin: Je suis prêt à suivre ce raisonnement. Comment cela va-t-il se passer? Supposons qu'un criminel gagne un million de dollars en écrivant un livre sur ses crimes. Cet argent reviendrait-il donc à la Couronne du chef du Canada?

Mme Hebb: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Comment les victimes vont-elles se le partager?

Le sénateur Lewis: Elles ne vont pas se le partager; rien dans le projet de loi ne traite de ce point.

La présidente: Il n'y aurait pas de produits, car il faudrait tout d'abord que la Couronne accepte de publier l'oeuvre en question, chose qu'elle ne fera jamais.

Le sénateur Lewis: Êtes-vous en train de dire, monsieur le sénateur, que nous devrions encourager les auteurs de ces livres licencieux?

Le sénateur Beaudoin: Non. Je ne vois pas comment ce projet de loi améliore la situation des victimes de crimes. Si aucune amélioration n'est apportée du point de vue des victimes, à quoi sert ce projet de loi? Je n'arrive pas à le comprendre.

Le sénateur Gigantès: Sénateur, c'est un projet de loi qui permet à certains de se sentir bien.

[Français]

Il y a des gens, des «cutéreux» du Reform qui vont se sentir un peu mieux si on passe cette législation.

[Traduction]

C'est pour faire plaisir au Parti réformiste.

La présidente: M. Wappel qui doit de nouveau comparaître avant le vote sur ce projet de loi, est la seule personne qui puisse répondre à cette question.

Senator Beaudoin: It is a complete mystery to me. It does not help the victims at all. However, it does punish the author if he makes money.

Ms Hebb: No. It punishes him anyway. He loses his copyright and his ability to be able to publish. For example, if someone who is convicted writes a letter to the newspaper and addresses their crime, theoretically, the newspaper should get the permission of Her Majesty to publish the letter.

Senator Beaudoin: If that is the case, there may be significant difficulty demonstrating to a court of law that, in a free and democratic society, it is justifiable to do that. There is the violation of the Charter of Rights and the violation of the division of powers in which he has a long way to go. In addition to that, it does not help. It is purely negative; it does not help anyone.

Ms Hebb: In the case of someone writing an article or a letter to the newspaper, that is an example of stifling public discussion. The question of these big bucks are not involved. There are questions not only about the proceeds, as you have outlined so well, but also about the stifling of the other discussion, which does not produce proceeds.

Senator Gigantès: However, It will provide employment for some bureaucrats.

Senator Doyle: Have you any idea how many lawyers are members of the House of Commons?

Ms Hebb: I believe a great many.

Mr. House: Probably 75 per cent.

Ms Hebb: It is not as much as it used to be.

Senator Cogger: It used to be 75 but it has changed.

Mr. House: Is it now 80 or 90 per cent?

Senator Cogger: The figures go the other way.

Senator Doyle: I ask that question for the obvious reason that I am still reeling over the fact that this bill twice passed unanimously. I am surprised that members were so taken up with this bill's potential to please voters that no one bothered to look at what they were passing into law.

Mr. House: It may be that they were responding as politicians rather than lawyers at that point because I suppose no one wants to get tarred with the likes of Clifford Olson. That is the only explanation I can give. It is shocking that this bill passed the House of Commons unanimously.

Senator Doyle: One would think that some time between the first vote and the second that one poor lawyer would wake up in the dead of night and say, "What have I done?"

Ms Hebb: This is the house of sober second thought. We certainly hope that you will have that sober second thought, because this should not happen.

Senator Doyle: I must say that sober second thought is benefited with witnesses such as yourself and, in particular, Richard Mosley. When Mr. Mosley was here, he made a particular

Le sénateur Beaudoin: Le mystère reste entier. Ce projet de loi n'aide absolument pas les victimes, mais par contre, il punit l'auteur au cas où ce dernier ferait de l'argent.

Mme Hebb: Non. Il le punit de toute façon. En effet, il perd son droit d'auteur et ne peut pas publier. Par exemple, si une personne, déclarée coupable, adresse une lettre à un journal au sujet de son crime, le journal devrait théoriquement obtenir l'autorisation de Sa Majesté avant de publier cette lettre.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est le cas, il risque d'être très difficile de prouver devant un tribunal que, dans une société libre et démocratique, il est justifié d'agir de la sorte. En effet, cela équivaldrait à une infraction de la Charte des droits ainsi qu'à une violation du partage des pouvoirs. En outre, ce projet de loi n'est d'aucune utilité, il est purement négatif et n'aide personne.

Mme Hebb: Dans l'exemple que j'ai donné au sujet d'une personne adressant un article ou une lettre à un journal, on peut dire que le débat public est étouffé. Il n'est plus question de gros sous. Ce ne sont pas seulement les produits de la criminalité qui sont en cause, comme vous l'avez si bien souligné, mais le fait que le débat, qui ne rapporte rien, soit étouffé.

Le sénateur Gigantès: Il procurera toutefois de l'emploi à certains bureaucrates.

Le sénateur Doyle: Savez-vous combien de députés de la Chambre des communes sont avocats?

Mme Hebb: Je pense qu'il y en a beaucoup.

M. House: Probablement 75 p. 100.

Mme Hebb: Ils ne sont pas aussi nombreux qu'avant.

Le sénateur Cogger: Ils représentaient 75 p. 100 de la Chambre, mais ce n'est plus le cas.

M. House: Représentent-ils maintenant 80 ou 90 p. 100?

Le sénateur Cogger: Non, les pourcentages ont diminué.

Le sénateur Doyle: Si je pose cette question, c'est bien évidemment parce que je me demande encore comment ce projet de loi a pu être adopté à l'unanimité à deux reprises. Vu que ce projet de loi pouvait plaire aux électeurs, aucun député ne s'est véritablement soucié d'examiner ce qu'il adoptait comme loi, ce qui me paraît fort surprenant.

M. House: Il se peut qu'ils aient réagi en tant que politiciens plutôt qu'en tant qu'avocats à ce moment-là, car j'imagine que personne ne veut être mis dans le même sac que des gens comme Clifford Olson. C'est la seule explication que je peux donner. Il est choquant de voir que ce projet de loi a été adopté à l'unanimité à la Chambre des communes.

Le sénateur Doyle: On pourrait penser qu'à un moment donné, entre le premier et le deuxième votes, un avocat se soit réveillé en plein milieu de la nuit pour se demander: «Qu'ai-je donc fait?»

Mme Hebb: Le Sénat est la chambre de second examen objectif. Nous espérons que vous procéderez à un tel examen, car ce projet de loi ne devrait pas être adopté.

Le sénateur Doyle: Je dois dire que le second examen objectif que nous sommes appelés à faire est facilité par des témoins comme vous-même et aussi comme Richard Mosley, en

point of the fact that, no matter how you approach it, you cannot turn writing itself into a crime unless it is pornography.

A book about pornography is not necessarily pornography, as a book about murder is not murder. He lay great emphasis there that, before leaping into all the technicalities brought out by the Charter and by other approaches, including copyright, this is not a piece of good common sense.

I receive mail from people saying, "Please save our dear Bill C-220." I am at a loss to know how to reply to them. I have heard so much about the futility. You were asked what you would recommend to salvage the bill and you said you would not salvage it.

Mr. House: That is the bottom line. If we must come up with recommendations to salvage it, we would narrow it tremendously. However, the bottom line is that there is nothing that deserves to be salvaged.

Senator Watt: I should like to have a clear understanding.

What happens if the person who broke the law is charged but he is not convicted? Does a question arise between the Copyright Act and the Criminal Code? What rules kick in, and at what point when you are dealing with a person who has been charged but is not convicted?

We do not want the person who has been convicted to make money from his crime. That is one purpose of this bill, as I understand it. However, a person who has been charged is innocent until proven guilty, is that correct? Under this particular bill, the person who is charged has his rights at stake at this point because he could be convicted even before he goes through due process.

Ms Hebb: As soon as he is charged, the bill kicks in and he loses rights.

Senator Watt: If he is convicted, the situation is clear. What if he is later found not guilty? My worry here is that a person who is charged might have only the means of publication to try to prove his innocence. In this case, it seems that right is taken away before the person is convicted.

Mr. House: They do not say that openly but that is the effect.

Senator Watt: Let me try to throw in something that might work. We are dealing with the Copyright Act and the Criminal Code. We must take into consideration at some point the tools that will be used. What kicks in after, let us say, the Copyright Act?

Ms Hebb: The Copyright Act can actually kick in by itself.

Senator Watt: The act will cover the person who has been charged by assuming that he has already been convicted.

particulier. Lorsque M. Mosley a comparu, il a souligné que, quelle que soit l'approche adoptée, l'écriture d'un livre ne peut devenir un crime à moins qu'il ne s'agisse de pornographie.

Un livre sur la pornographie n'est pas nécessairement pornographique, tout comme un livre sur un meurtre n'équivaut pas nécessairement à un meurtre. Il a insisté sur le fait que ce projet de loi n'a aucun sens et qu'il est donc inutile de s'attaquer aux subtilités de la Charte et à celles d'autres lois, y compris la Loi sur le droit d'auteur.

Il y a des gens qui m'écrivent pour me demander de tout faire pour sauver le projet de loi C-220. Je ne sais que répondre, vu que j'ai tellement entendu parler de la futilité de cette mesure. On vous a demandé ce que vous recommanderiez pour sauver le projet de loi et vous avez répondu que vous ne feriez rien pour le sauver.

M. House: Le fait est que s'il fallait présenter des recommandations pour le sauver, nous en limiterions considérablement la portée. Toutefois, rien dans ce projet de loi ne mérite d'être sauvé.

Le sénateur Watt: J'aimerais bien comprendre.

Que se passe-t-il lorsque la personne qui a enfreint la loi est accusée, mais qu'elle n'est pas déclarée coupable? Est-ce qu'il y a un conflit entre la Loi sur le droit d'auteur et le Code criminel? Quelle règle intervient et à quel moment, lorsque la personne en question est accusée, mais qu'elle n'est pas déclarée coupable?

Nous ne voulons pas qu'une personne déclarée coupable profite financièrement de son crime. C'est un des objectifs de ce projet de loi, d'après ce que je comprends. Toutefois, une personne accusée bénéficie de la présomption d'innocence, n'est-ce pas? En vertu de ce projet de loi, les droits de la personne qui est accusée sont en jeu, car elle pourrait être déclarée coupable avant même d'avoir accès à une procédure équitable.

Mme Hebb: Dès qu'elle est accusée, le projet de loi intervient et elle perd ses droits.

Le sénateur Watt: Si elle est déclarée coupable, la situation est claire et nette. Qu'arrive-t-il par la suite si elle est déclarée non coupable? Ce qui m'inquiète ici, c'est qu'une personne accusée ne puisse prouver son innocence qu'en publiant un livre. Dans ce cas, il me semble que ce droit lui est retiré avant même qu'elle ne soit déclarée coupable.

M. House: Cela n'est pas dit ouvertement, mais c'est l'effet produit.

Le sénateur Watt: Permettez-moi de proposer une solution qui pourrait fonctionner. Nous parlons de la Loi sur le droit d'auteur et du Code criminel et nous devons prendre en compte les outils qui seront utilisés. Qu'est-ce qui intervient après la Loi sur le droit d'auteur, par exemple?

Mme Hebb: C'est la Loi sur le droit d'auteur qui pourrait s'appliquer.

Le sénateur Watt: La loi s'appliquerait à la personne accusée, en supposant qu'elle a déjà été déclarée coupable.

Ms Hebb: Yes. The proposed section 12.1(2) specifies that the act applies to any work following the time when the convicted person is charged.

Senator Watt: This is very worrisome. Convicting someone before he goes through due process, before he is convicted, worries me. It would help if we could use some of the legislative examples that we have seen in the history of this country. There are people who have been wrongfully convicted for the right reasons and they have been proven innocent. Can we take those cases and use them as examples in this bill? Would that help to clarify the matter?

In this particular area, we are in a position of trying to pass a law under which we might one day make a mistake. Let us say that a person has been charged but not convicted and his rights are taken away. Let us say that his only recourse is to write a book, to tell his story in order to try to get out of the predicament he finds himself in. We are taking away that right. That is my understanding.

Mr. House: It is interesting — and, perhaps the committee knows this — that Michael Harris, the author of Donald Marshall's story, published a full-page article in *The Toronto Sun* about how this law would have affected his ability to write that book. He basically said that he would not have been able to write it. That is a single example. You could probably ask other people.

That is significant to me, and it is not just about the book. The author was able to write the book and there was a public outcry. It became clear that the man was innocent. There was a whole inquiry which led to changes in the Criminal Code. The *Stinchcombe* decision in the Supreme Court of Canada refers specifically to the Marshall inquiry. A whole chain of events flowed from the publication of that book. This is very important.

Senator Watt: It is very dangerous.

Senator Gigantès: Subsection 12.1(3) also worries me. It states:

For greater certainty, copyright in a work that would otherwise vest in a convicted person but vests in the Crown by the application of subsection (1) does not revert to the convicted person on the completion of any sentence imposed with respect to the offence but continues to vest in the Crown.

This means that the punishment extends beyond the punishment.

Ms Hebb: That is right. Senator Beaudoin said this before. This is like an added punishment.

Senator Beaudoin: It is a second sentence because he is successful.

Senator Cogger: As we are discussing these matters, we are aware that, in the *Bernardo* case, video tapes were made. Who owns the copyright to those videos?

Ms Hebb: Whoever made the film owns that right. In that case, it would have been Paul Bernardo and his wife, presumably.

Mme Hebb: Oui. Le paragraphe proposé 12.1(2) précise que la loi s'applique à toute oeuvre publiée par une personne déclarée coupable depuis la date du dépôt de l'acte d'accusation.

Le sénateur Watt: C'est très inquiétant. Déclarer une personne coupable avant même qu'elle n'ait accès à une procédure équitable, avant même qu'elle ne soit déclarée coupable, m'inquiète. Il serait utile de pouvoir s'appuyer sur des exemples législatifs de l'histoire de notre pays. Il y a des gens qui ont été déclarés coupables à tort pour de bons motifs et on a prouvé leur innocence. Pouvons-nous nous servir de ces exemples dans le contexte de ce projet de loi? Cela permettrait-il d'éclaircir la situation?

A cet égard, il semble que nous essayons d'adopter une loi qui pourrait un jour nous faire commettre une erreur. Imaginons qu'une personne a été accusée sans être déclarée coupable et que ses droits lui sont retirés. Imaginons qu'écrire un livre, raconter son histoire afin de se sortir de ce mauvais pas, est le seul recours dont elle dispose. Nous lui retirons ce droit. C'est ce que je comprends.

M. House: Il est intéressant de voir — et peut-être que le comité est au courant de cette affaire — que Michael Harris, l'auteur de l'histoire de Donald Marshall, a publié un article d'une page entière dans le *Toronto Sun* sur la façon dont cette loi l'aurait empêché d'écrire ce livre; c'est en fait ce qu'il a déclaré. Ce n'est qu'un exemple, mais il y en a probablement beaucoup d'autres.

C'est important pour moi et je ne veux pas seulement parler du livre. L'auteur a pu écrire le livre, ce qui a ameuté l'opinion publique. Il s'est avéré que l'homme était innocent et d'ailleurs, des modifications ont été apportées au Code criminel suite à l'enquête ordonnée à ce sujet. L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Stinchcombe* renvoie précisément à l'enquête Marshall. La publication de ce livre a déclenché toute une suite d'événements; c'est très important.

Le sénateur Watt: C'est très dangereux.

Le sénateur Gigantès: Le paragraphe 12.1(3) m'inquiète également; il se lit comme suit:

Il demeure entendu que le droit d'auteur sur l'oeuvre d'une personne déclarée coupable d'un acte criminel et dévolu à Sa Majesté par application du paragraphe (1) ne revient pas à cette personne après qu'elle a purgé toute peine imposée pour l'infraction, mais demeure dévolu à Sa Majesté.

Cela signifie que la peine continue de s'appliquer même après que la personne a purgé toute peine imposée.

Mme Hebb: C'est exact, le sénateur Beaudoin l'a déjà dit; c'est comme si l'on ajoutait une autre peine.

Le sénateur Beaudoin: C'est une deuxième peine, car la personne en question connaît le succès.

Le sénateur Cogger: Dans ce contexte, nous savons que dans l'affaire *Bernardo*, des bandes vidéos ont été faites. Qui détient le droit d'auteur sur ces vidéos?

Mme Hebb: Celui qui les a faites. Dans ce cas-là, ce serait Paul Bernardo et sa femme, probablement.

Senator Cogger: On what basis, then, did the judge order the destruction of the tapes or order a prohibition against airing those tapes again? Is that not a grab by the Crown of a copyright?

Ms Hebb: In that instance, obscenity law would have covered that.

Senator Cogger: I could see that one coming. Was the obscene nature ever proved? Did anyone go to trial for possession of obscene material?

Ms Hebb: Mr. Murray, the lawyer for Bernardo, was charged with possession of obscene material, or something of that sort, but I think that charge was later withdrawn. Perhaps the charge was making pornography, because he copied them.

Senator Cogger: If Bernardo could find a jurisdiction where those tapes were not perceived as pornographic or criminal or whatever, he has the copyright and he has the right to sell and distribute and display those tapes, as sadistic as that may sound. I have not read a decision specifically on that finding, yet somewhere the Crown or the authorities have interfered with that right.

Ms Hebb: I do not see that you need this bill to deal with that problem.

Senator Cogger: No, this bill did not exist then and the Crown decided to act anyway.

Senator Gigantès: In that case, can the judge decide to wipe out those tapes — that is, seize and destroy them?

Mr. House: As I recall — and I should really re-read this — those tapes were made evidence. Although the public usually has a right to view evidence, during the trial the judge made a ruling that was not challenged. He said that the tapes could be heard but not seen and that the tapes would be kept sequestered within the vaults that are used for evidence. I cannot say whether he really had a right to do that. No one made much of a fuss, as far as I know. I do not think Bernardo's lawyer was concerned about that at the time.

Senator Doyle: Subsequently to the use of the tapes during the trial, the parents of the murdered women approached the judge and asked that the tapes be destroyed and he agreed that they should be.

Ms Hebb: I do not believe there is any obligation under the Criminal Code to return seized evidence of that nature.

Senator Doyle: He made sure they were destroyed.

Senator Beaudoin: Can the judge order the destruction of the videos?

Mr. House: Yes, I believe the judge has that power. Usually, counsel is asked whether they have any objection to an order to destroy the evidence, and usually counsel says "No." That would be the case for a common pornographic video.

Le sénateur Cogger: Sur quoi donc s'est appuyé le juge pour ordonner la destruction des bandes ou en interdire la diffusion? Cela ne revient-il pas à dire que la Couronne a mis la main sur un droit d'auteur?

Mme Hebb: Dans ce cas-là, c'est la loi sur les publications obscènes qui s'est appliquée.

Le sénateur Cogger: J'étais sûr que vous alliez en parler. N'a-t-on jamais prouvé la nature obscène de ces vidéos? A-t-on jugé qui que ce soit pour possession de publications obscènes?

Mme Hebb: M. Murray, l'avocat de Bernardo, a été accusé de possession de publications obscènes, ou de quelque chose du genre, mais je crois que ce chef d'accusation a été retiré par la suite. Peut-être s'agissait-il d'une accusation de pornographie, car il en a fait des copies.

Le sénateur Cogger: Si Bernardo arrivait à trouver une compétence jugeant que ces bandes ne sont pas pornographiques, criminelles, ou autre chose, il en aurait le droit d'auteur et aurait donc le droit de les vendre, de les distribuer et de les diffuser, même si cela peut passer pour du sadisme. Je n'ai rien trouvé de précis à ce sujet, mais il reste que la Couronne ou les autorités ont en quelque sorte empiété sur ce droit.

Mme Hebb: Je ne vois pas pourquoi on a besoin de ce projet de loi pour régler ce problème.

Le sénateur Cogger: Non, ce projet de loi n'existait pas encore, mais la Couronne a décidé d'intervenir de toute façon.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas-là, le juge peut-il décider d'effacer ces bandes — c'est-à-dire, de les saisir et de les détruire?

M. House: Si je me souviens bien — je devrais vraiment relire le tout — ces bandes ont servi d'éléments de preuve. Bien que le public ait habituellement le droit de voir les preuves, le juge a, au cours du procès, pris une décision qui n'a pas été contestée; en effet, il a déclaré que l'on pouvait entendre les bandes, mais qu'on ne pouvait pas les voir et qu'elles seraient mises sous séquestre. Je ne peux pas dire s'il avait vraiment le droit de le faire, mais personne n'a vraiment protesté, si je me souviens bien. Je ne pense pas que l'avocat de Bernardo s'en soit beaucoup préoccupé à ce moment-là.

Le sénateur Doyle: Après l'utilisation des bandes pendant le procès, les parents des femmes assassinées ont demandé au juge de détruire les bandes et il a été d'accord.

Mme Hebb: Je ne crois pas qu'en vertu du Code criminel on soit tenu de rendre des preuves de cette nature, alors qu'elles ont été saisies.

Le sénateur Doyle: Il a fait en sorte qu'elles soient détruites.

Le sénateur Beaudoin: Le juge peut-il ordonner la destruction des bandes vidéos?

M. House: Oui, je crois que le juge a ce pouvoir. Habituellement, on demande à l'avocat s'il s'oppose à une ordonnance de destruction de la preuve et, en général, l'avocat répond par la négative. C'est ce qui se passerait dans le cas de bandes vidéos pornographiques.

I think the judge does have that power, but I would have to look carefully.

Senator Cogger: Are you familiar with this publication called *Journal of Prisoners and Prisons*?

Ms Hebb: Yes, I have seen it.

Senator Cogger: I think all senators have received it. It was sent to us by a professor of criminology at the University of Ottawa. In there, he says the editorial board of this publication has agreed to support a Charter of Rights challenge to this legislation, if it is passed.

Ms Hebb: I am not aware of that.

Senator Cogger: I do not know when this publication was founded, but do you know if they challenged the Ontario bill?

Ms Hebb: I do not believe there have been any challenges to the Ontario bill thus far, but an enormous amount of creative writing is taking place in the prisons. There is a great deal of education and people are involved in creative writing courses. We have had some quite splendid writers emerge from prisons where they have learned skills that perhaps they had not had before, and they have been able to turn their lives around. It has been quite amazing. That journal, which is very highly regarded, is one evidence of that rehabilitative work.

People do not usually write to celebrate their crime. There is more of a repentant tone to most of what is seen.

Mr. House: Section 164 of the Criminal Code refers to a warrant of seizure of child pornography and a number of other things of that nature. The judge can make an order of forfeiture. It is not precisely that it be destroyed but that it be forfeited. Your guess is as good as mine as to where that goes then.

The Chairman: Ms Hebb, I have several questions about copyright. You mentioned that this bill is in contravention of our agreements under the Berne Convention and other agreements. What consequences might flow from violating the Berne Convention?

Ms Hebb: It is not something about which an individual can complain. A country would make complaint that Canada's domestic laws were not attune with its international conventions. Under the WTO, there is a dispute mechanism. Again, a country would go to the dispute mechanism and there would be a forum in which Canada would have to defend its practice. I can see that there could be a complaint.

The Chairman: You mentioned NAFTA and the TRIPS agreement.

Ms Hebb: Yes.

The Chairman: It is my understanding that the Berne Convention does not have a whole lot of teeth. The teeth come in through the NAFTA and other agreements.

Ms Hebb: That is right, because they have dispute resolution mechanisms, unlike the Berne Convention.

Je crois que le juge a ce pouvoir, mais il faudrait que je le vérifie.

Le sénateur Cogger: Connaissez-vous cette publication intitulée *Journal of Prisoners and Prisons*?

Mme Hebb: Oui, je l'ai déjà vue.

Le sénateur Cogger: Je crois que tous les sénateurs l'ont reçue; c'est un professeur de criminologie de l'Université d'Ottawa qui nous l'a envoyée. On peut y lire que le comité de rédaction convient d'appuyer toute contestation fondée sur la Charte des droits si jamais ce projet de loi est adopté.

Mme Hebb: Je ne suis pas au courant.

Le sénateur Cogger: Je ne sais pas depuis quand cette publication existe, mais savez-vous si le comité de rédaction a contesté le projet de loi de l'Ontario?

Mme Hebb: Je ne pense pas qu'il y ait de contestation du projet de loi de l'Ontario jusqu'ici, mais la création littéraire prend beaucoup d'importance dans les prisons où beaucoup de cours sont offerts, notamment des cours de création littéraire. Les prisons ont produit quelques merveilleux écrivains qui, pendant leur séjour en prison, ont acquis des compétences qui leur ont permis de repartir de zéro. C'est tout à fait étonnant. Cette publication, qui jouit d'une très bonne réputation, témoigne de ce travail de réadaptation.

En général, les prisonniers n'écrivent pas pour glorifier leur crime, mais plutôt pour s'en repentir.

M. House: L'article 164 du Code criminel a trait à un mandat de saisie dans le cas de pornographie juvénile et autres publications du genre. Le juge peut rendre une ordonnance de confiscation. Cela ne revient pas à dire que la publication va être détruite, mais qu'elle va être confisquée. Pour le reste, je n'en sais pas plus que vous.

La présidente: Madame Hebb, j'ai plusieurs questions au sujet du droit d'auteur. Vous avez dit que ce projet de loi contrevient aux engagements que nous avons pris en vertu de la Convention de Berne et d'autres ententes. Que pourrait-il arriver si l'on contrevenait à la Convention de Berne?

Mme Hebb: Un particulier ne pourrait pas porter plainte; seul un pays pourrait se plaindre du fait que les lois canadiennes ne sont pas compatibles avec les engagements pris en vertu de conventions internationales. Un mécanisme de règlement des différends est prévu dans le contexte de l'OMC. Il faudrait qu'un pays se serve de ce mécanisme, forçant ainsi le Canada à se défendre. Cela pourrait d'ailleurs fort bien arriver.

La présidente: Vous avez fait mention de l'ALENA et de l'Accord ADPIC.

Mme Hebb: Oui.

La présidente: Autant que je sache, la Convention de Berne est impuissante, contrairement à l'ALENA et à d'autres accords.

Mme Hebb: C'est exact, à cause des mécanismes de règlements des différends qui s'y trouvent et que l'on ne retrouve pas dans la Convention de Berne.

The Chairman: In an effort to try to do something to improve the bill, do you think that, instead of transferring copyright to the Crown, it could be left with the original owner of the copyright, whoever produced this, but that any royalties that might flow from that copyright would then come to the Crown?

Ms Hebb: That would mean there was no reason for the copyright branch part of the act at all, and you would simply be relying on the first part of it as criminal legislation dealing with the proceeds of crime.

The Chairman: Perhaps this comes back to you, then, Mr. House.

Ms Hebb: I find it difficult to conceive of proceeds of writing being proceeds of crime, even if you arbitrarily define it as such. It is not money laundering. It is not like the example that was given in your proceedings about buying an insurance policy or something like that. This is something that someone has to sit down and work on for years, perhaps, and put in a lot of effort. It is not the same as money laundering. It is not tracking proceeds. It is a completely different activity. I think it is ludicrous to describe proceeds of writing as being proceeds of crime.

The Chairman: I thank you for waiting for us tonight and for appearing before us. As you can see, your words fell on fertile ground around this table.

The committee adjourned.

La présidente: Si nous voulions améliorer le projet de loi, pensez-vous que, au lieu de transférer le droit d'auteur à la Couronne, on pourrait le laisser au titulaire d'origine, tout en stipulant que toute redevance reviendrait à la Couronne?

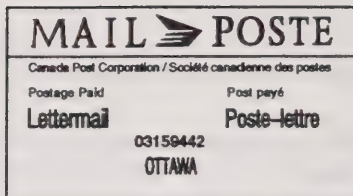
Mme Hebb: Cela voudrait dire que la partie de la loi relative au droit d'auteur n'aurait plus sa place et que l'on s'appuierait uniquement sur la première partie qui servirait alors de loi pénale portant sur les produits de la criminalité.

La présidente: Peut-être est-ce à vous de répondre, monsieur House.

Mme Hebb: J'ai de la difficulté à assimiler les produits de l'écriture à des produits de la criminalité, même si on les définit ainsi de façon arbitraire. Il ne s'agit pas de blanchiment d'argent. Cela n'a rien à voir avec l'exemple que l'on vous a donné à propos de l'achat d'une police d'assurance, ou autre chose du genre. Nous parlons ici de quelqu'un qui a travaillé de longues années sans ménager ses efforts. Cela ne revient pas à du blanchiment d'argent, ce n'est pas de l'argent obtenu par des moyens détournés, c'est totalement différent. D'après moi, il est ridicule d'assimiler les produits de l'écriture à des produits de la criminalité.

La présidente: Je vous remercie d'avoir comparu devant nous, ainsi que de votre patience. Comme vous le voyez, vos propos n'auront pas été vains.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Law Union of Ontario:

Mr. Jeffrey House, Member, Lawyer;
Ms Marian Hebb, Member, Lawyer.

De la Law Union of Ontario:

M. Jeffrey House, avocat, membre;
Mme Marian Hebb, avocate, membre.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, February 12, 1998

Le jeudi 12 février 1998

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Fifth meeting on:
Examination of Bill C-220,
An Act to amend the Criminal Code and
Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Cinquième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le
Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur
(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration
d'un acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pearson
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pearson
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 12, 1998

(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:54 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Pearson and Pépin. (10)

In attendance: Monique Hébert, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No. 1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESSES:

From the Writers' Union of Canada:

Mr. Rudy Wiebe, Past Chair, Writer;

Ms Marian D. Hebb, Legal Counsel.

From PEN Canada:

Ms Katherine Govier, President;

Mr. Stephen Reid, Member, Board of Directors.

The Chairmab made an opening statement.

Mr. Rudy Wiebe, Ms Katherine Govier and Mr. Stephen Reid each made a statement and, together with Ms Marian Hebb, answered questions.

At 12:08 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 12 février 1998

(15)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 54, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Pearson et Pépin. (10)

Également présente: Monique Hébert, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (L'ordre de renvoi intégral figure dans le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.)

TÉMOINS:

De l'Union des écrivaines et écrivains du Canada:

M. Rudy Wiebe, ancien président, écrivain;

Mme Marian D. Hebb, conseillère juridique.

De PEN Canada:

Mme Katherine Govier, présidente;

M. Stephen Reid, membre du conseil d'administration.

La présidente fait une déclaration.

M. Rudy Wiebe, Mme Katherine Govier et M. Stephen Reid font une déclaration et, de concert avec Mme Marian Hebb, répondent aux questions.

À 12 h 08, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 12, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 10:54 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today, we have witnesses from PEN Canada and from the Writers' Union of Canada. Please proceed.

Mr. Rudy Wiebe, Past Chair, Writer, Writers' Union of Canada: Susan Musgrave, chairman of the Writers' Union of Canada, sends her regrets. She has asked me to speak in her stead.

I speak today for seven organizations: the Writers' Union of Canada, the Playwrights Union of Canada, the Writers Guild of Canada, the League of Canadian Poets, the Periodical Writers Association of Canada, le Société des auteurs, chercheurs, documentalistes et compositeurs, and the Union des écrivaines et écrivains québécois.

Together, our organizations represent over 5,000 professional writers in Canada, including book writers, screenwriters, playwrights, journalists and poets who live and work in English or in French in all parts of this country. Our professional interests include preservation of the right of all citizens to write and publish freely.

We would like to thank the Senate for the careful consideration you have been giving to this legislation since last October, in stunning contrast to the unbelievable haste of the House of Commons where, reportedly, it was passed in five minutes. This is an alarming and all encompassing and Draconian law that would suddenly forbid every Canadian from writing or reading about an enormous area of our social experience.

We understand the concern that prompted Bill C-220. A few persons who have gained notoriety because they have committed terrible crimes may profit from their works about their crimes. Even in the most unlikely event that this were to happen, we as writers have greater concerns.

First, Bill C-220 encroaches on the freedom of expression not only of writers who have committed crimes and on their so-called "collaborators" but also on the right of all Canadians to participate in a democratic society without unjustifiable restrictions on their right to know.

Second, writing in prison has been a time-honoured way through which many prisoners have found their own redemption. In so doing, some have made most significant contributions to literature and society's knowledge of its own frailties and failures.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui, à 10 h 54, pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous recevons aujourd'hui des témoins de PEN Canada et de l'Union des écrivaines et écrivains du Canada. Je vous cède la parole.

M. Rudy Wiebe, ancien président, écrivain, Union des écrivaines et écrivains du Canada: Susan Musgrave, présidente de l'Union des écrivaines et écrivains du Canada, vous prie de l'excuser; elle m'a demandé de prendre la parole à sa place.

Je représente aujourd'hui sept organismes: l'Union des écrivaines et écrivains du Canada, la Playwrights Union of Canada, la Writers Guild of Canada, la League of Canadian Poets, la Periodical Writers Association of Canada, la Société des auteurs, chercheurs, documentalistes et compositeurs et l'Union des écrivaines et écrivains québécois.

Nos sept organismes représentent plus de 5 000 écrivains professionnels dont des auteurs de livres, des scénaristes, des dramaturges, des journalistes et des poètes qui vivent et travaillent en français ou en anglais dans toutes les régions du Canada. Nos intérêts professionnels englobent la protection du droit de tous les Canadiens à écrire et à publier librement.

Nous aimerions remercier le Sénat pour l'examen approfondi de ce projet de loi qu'il effectue depuis octobre dernier, ce qui fait contraste avec l'incroyable précipitation de la Chambre des communes qui, apparemment, aurait adopté le C-220 en l'espace de cinq minutes. Cette loi draconienne qui fait peur et qui est de grande portée interdirait soudain aux Canadiens d'écrire à propos d'un élément considérable de notre vie sociale ou de lire à ce sujet.

Nous comprenons la préoccupation à l'origine du projet de loi C-220, à savoir que quelques individus qui ont acquis de la notoriété en commettant d'horribles crimes puissent tirer profit des oeuvres qu'ils écrivent au sujet de leurs crimes. Même si cela devait se produire, ce qui est fort improbable, nous pensons, en tant qu'écrivains, avoir des préoccupations plus grandes.

Tout d'abord, le projet de loi C-220 empiète non seulement sur la liberté d'expression des auteurs qui commettent des crimes et de leurs soi-disant «collaborateurs», mais aussi sur le droit de tous les Canadiens à participer à une société démocratique sans restrictions injustifiables sur leurs droits de savoir.

Deuxièmement, l'écriture est depuis longtemps une planche de salut pour les prisonniers et certains d'entre eux ont contribué grandement à la littérature et à la conscience que la société a de ses faiblesses et de ses échecs.

Third, we submit that expropriation of copyright contravenes Canada's international commitments with respect to literary works and other intellectual properties.

We urge you to reject Bill C-220. If it becomes law, we fear its consequences. You have heard some of these arguments before, but we want to emphasize them because they are the points of law that writers feel are relevant to us.

Proceeds of writing are not "proceeds of crime." "Proceeds of crime" are money or property obtained by robbery or fraud or assets bought with stolen money. Royalties from writing and copyright are not obtained by crime. To regard them as proceeds of crime is conceptual fallacy. Bill C-220 creates new offences, not punished by jail but by expropriation of income or copyright, that will inhibit writing and impose a totally unacceptable restriction on free expression. Under this amendment, any payment from the creation of a work that recounts or depicts the commission of an actual offence by a convicted person will become proceeds of crime. This description would cover autobiographies, novels, short stories, plays, screenplays or even a poem, if such an offence is mentioned in it.

The proceeds of writing, transformed by this section into "proceeds of crime," will be forfeited to the Crown as an additional penalty and unrelated to the compensation for any victim. No judicial discretion would be allowed for the imposition of this penalty. It is automatic on every indictable crime.

The drafters of the bill have said that only serious crimes are covered. This may be the intent but this is not what the bill says. A person writing about his or her crime, perhaps a minor one such as shoplifting, is subject to the same treatment as a serial killer. The law makes no distinction between crimes.

In Canada, we pride ourselves on not having political prisoners, but it is sobering to think that a person such as Martin Luther King would not be able to publish an account of his political protests in a country, such as Canada, with this law. In Canada, citizens occasionally resort to peaceful protests, for example, on environmental issues, which have sometimes resulted in breaches of the law. We do not condone criminal acts and accept that protesters must suffer the consequences of their behaviour. However, no matter how serious the charge, the price should never preclude being stopped from telling their side of the story. This penalizes all of us as citizens, not just the person convicted.

The amendment to the Copyright Act is, of course, particularly offensive to writers. It affects us directly in absolutely everything we do. From the moment a person affected by this proposed new

Troisièmement, nous sommes d'avis que l'expropriation du droit d'auteur contrevient aux engagements internationaux du Canada concernant les oeuvres littéraires et d'autres biens intellectuels.

Nous vous demandons instamment de rejeter le projet de loi C-220. S'il devient loi, nous en craignons les conséquences. Vous avez déjà entendu certains de ces arguments, mais nous tenons à les souligner, car il s'agit de points de droit qui, de l'avis des écrivains, s'appliquent à eux.

Les revenus tirés de l'écriture ne sont pas des «produits de la criminalité.» Les «produits de la criminalité» sont de l'argent ou des biens volés ou obtenus par fraude ou des biens acquis avec de l'argent volé. Les redevances et les droits d'auteur ne s'obtiennent pas par des activités criminelles et les considérer comme des produits de la criminalité relève de la malhonnêteté intellectuelle. Le projet de loi C-220 crée de nouveaux crimes qui ne sont pas sanctionnés par une peine d'emprisonnement, mais par l'expropriation des revenus ou du droit d'auteur, ce qui empêchera certaines formes d'écriture et limitera de façon intolérable la liberté d'expression. En vertu de cette modification, tout revenu découlant de la création d'une oeuvre — qui relate ou représente la perpétration d'une infraction réelle dont une personne a été déclarée coupable — devient produit de la criminalité. Cette description viserait les autobiographies, les romans, les nouvelles, les pièces, les scénarios ou même les poèmes qui mentionneraient, ne serait-ce qu'en passant, une telle infraction.

Les revenus tirés de l'écriture, transformés par cet article en «produits de la criminalité», seraient dévolus à la Couronne, apparemment en guise de peine supplémentaire et sans rapport avec l'indemnisation d'une victime. Aucune discrétion judiciaire n'est prévue en ce qui concerne l'imposition de cette peine infligée automatiquement pour tout acte criminel.

Les rédacteurs du projet de loi affirment que celui-ci ne vise que les crimes graves. C'était peut-être leur intention, mais ce n'est pas ce que dit le projet de loi. Une personne qui écrit au sujet d'un crime qu'elle a commis, crime peut-être aussi mineur qu'un vol à l'étalage, est passible du même traitement qu'un tueur en série. La loi ne fait aucune distinction entre les crimes.

Le Canada s'enorgueillit de ne pas avoir de prisonniers politiques. Il faut cependant comprendre que si cette loi était adoptée, un Martin Luther King, par exemple, ne serait pas autorisé à publier le compte rendu de ses protestations politiques illégales. Au Canada, il est arrivé, à propos de l'environnement notamment, que des citoyens recourent à des moyens de protestation pacifiques qui entraînent des violations de la loi. Bien que nous n'approuvions pas les actes criminels et que nous acceptons que les protestataires doivent subir les conséquences de leurs actes, ce prix ne devrait jamais comprendre, aussi grave que soit l'accusation, l'interdiction de raconter sa version de l'histoire. Cette interdiction pénalise non seulement la personne déclarée coupable, mais aussi l'ensemble des Canadiens.

Ce qui offusque peut-être le plus les écrivains, c'est la modification à la Loi sur le droit d'auteur. Cela nous touche directement dans absolument tout ce que nous écrivons. Dès

section puts pen to paper, Her Majesty owns what he or she writes.

If any given offence is or may be proceeded against, such ambiguity will have a chilling effect. Writers will censor themselves for fear of running afoul of the law, for who wants to spend long hours of professional expertise on a work and then simply have it taken away from them by the state on the basis of its content? This sounds very much like totalitarianism.

Internationally, I have spoken with Soviet writers who said they could write anything they pleased — they just could not publish it. This sounds very much like something the Senate committee has heard before. You can write all you want; you just cannot publish it. That went on in the Soviet Union for a long time, and I talked to a lot of writers about it. Of course, we would not have such a thing happen in Canada, but who knows? If elected government representatives pass a bill like this in five minutes, who knows what they will suddenly decide regarding content and what is appropriate and what is not? One thing is clear — the law is available, if they want it, for the expropriation if they wish.

With or without self-censorship, this law would make it most likely impossible for an affected author to deal with a publisher or a producer because an author involved in an offence may not own the copyright. The Crown would be the joint owner of the copyright with Her Majesty.

In my 20 years of experience selling film rights and writing scripts, under such conditions, no film, let alone a book, will ever be produced on these matters. The cost of producing films is simply too high for any producer to risk it on material he could not absolutely control in the sense that he was buying something that he knew was owned by the owner. No one will ever risk millions of dollars for a profound and necessary motion picture such as *Life with Billie* would require. That is the story of a severely abused woman who pleaded guilty to manslaughter in connection with the death of her husband. Nor will they ever risk it on a book such as the one with which I have been involved and about which I will speak in a moment.

Through control of copyright, Her Majesty will be able to censor the work either by suppressing it totally or by requiring changes to its content prior to publication.

In the past, probing articles, books, films and documentaries have played a key role in the release of wrongly convicted persons. We only need mention them — Guy-Paul Morin, Donald Marshall and David Milgaard. The point is that these kinds of stories are much less likely to be told when there is likely to be forfeiture of either proceeds or copyright or both. Should we, as Canadians, risk having on our law books and our consciences a law which makes it less likely that we hear these stories?

We submit to you that Bill C-220 is a clear and devastating infringement of the freedom of expression guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms — which is the supreme law in

qu'une personne visée par cette nouvelle disposition jette quelque chose sur le papier, ce qu'elle écrit appartient à Sa Majesté.

S'il est possible d'intenter une action en justice à propos de n'importe quelle infraction, une telle ambiguïté aura l'effet d'une douche froide. Les écrivains se censureront eux-mêmes de peur d'enfreindre la loi, car qui voudrait consacrer de longues heures à la création professionnelle d'une oeuvre alors que l'État risque de se l'approprier en fonction de son contenu? C'est véritablement une forme de totalitarisme.

J'ai déjà rencontré des écrivains étrangers, notamment des écrivains soviétiques, qui m'ont dit qu'ils pouvaient écrire ce qu'ils voulaient — dans la mesure où ils ne publiaient pas. Cela fait penser à ce que le comité sénatorial a déjà entendu. Vous pouvez écrire tout ce que vous voulez; vous ne pouvez tout simplement pas le publier. C'est ce qui s'est passé en Union soviétique pendant longtemps et j'en ai parlé avec beaucoup d'écrivains. Bien sûr, cela ne pourrait jamais se produire au Canada, mais qui sait? Si des représentants élus adoptent un projet de loi comme celui-ci en l'espace de cinq minutes, qui sait ce qu'ils pourraient soudain décider à propos du contenu, de ce qui est convenable et de ce qui ne l'est pas? Une chose est claire — la loi leur permet d'exproprier le droit d'auteur, s'ils le souhaitent.

Avec ou sans autocensure, une fois la loi adoptée, il deviendra pratiquement impossible à un auteur visé de traiter avec un éditeur ou un producteur, car il se pourrait que l'auteur en question ne détienne pas le droit d'auteur, mais qu'il en soit cotitulaire avec Sa Majesté.

Cela fait 20 ans que je vends des droits cinématographiques et que j'écris des scénarios; dans de telles conditions, aucun film, et à plus forte raison aucun livre, portant sur ces thèmes, ne sera jamais produit. Le coût de la production cinématographique est simplement trop élevé pour qu'un producteur prenne le risque de perdre de l'argent; il faut qu'il soit sûr que l'oeuvre qu'il achète appartient effectivement à l'auteur. Personne ne prendra jamais le risque de dépenser de millions de dollars pour un long métrage aussi profond et nécessaire que *Life with Billie*, par exemple, qui raconte l'histoire d'une femme battue qui plaide coupable à une accusation d'homicide involontaire par rapport à la mort de son mari. Personne ne prendrait non plus le risque de publier un livre comme celui dont je vais vous parler dans un instant.

En contrôlant le droit d'auteur, Sa Majesté aura le droit de censurer l'oeuvre, soit en la supprimant totalement, soit en exigeant qu'on lui apporte des modifications.

Il est arrivé dans le passé que des articles, des livres, des films et des documentaires aient grandement contribué à la libération de victimes d'erreurs judiciaires. On pense immédiatement à Guy-Paul Morin, Donald Marshall et David Milgaard. Des récits de ce genre auront moins de chance d'être racontés s'il y a possibilité de confiscation des fruits de l'oeuvre, du droit d'auteur, ou des deux. Les Canadiens doivent-ils courir le risque d'avoir dans leur législation et sur leur conscience une loi qui leur enlève la possibilité d'entendre de tels récits?

Nous estimons que le projet de loi C-220 viole de façon flagrante la liberté d'expression garantie par la Charte des droits et libertés — loi suprême du Canada dont découlent toutes les autres

Canada and all other laws are subordinate to it — because of the financial penalty it imposes on convicted persons who choose to write, and because it expropriates their copyright on the basis of the content of what they write.

Bill C-220 may go some way to assuage public indignation at the idea of a publicity-seeking Clifford Olson or Paul Bernardo making money, but they and others like them will never make a cent with or without this bill. Civil remedies are already available to victims of crime, and there is no need for Bill C-220. As George Jonas wrote so appropriately: We do not need a sledgehammer to put in a contact lens.

Finally on the legal matters, Bill C-220 contains provisions that conflict with Canada's international treaty obligations affecting copyright, including the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works and the TRIPs agreement. Bill C-220 is a clear contravention of Canada's international obligations. It will be an embarrassment to Canada and a humiliation to its writers.

I travel internationally to some extent. I was at a UNESCO meeting representing Canada in Paris just last June on the subject of the status of the artist. UNESCO has some 130 member-states. I am glad that I did not have to say, for example, that Canada has a law that expropriates copyright on the basis of content in certain areas, because no other country in the world does this. That would be most humiliating to me and to my country, Canada, which has this glorious reputation.

I want to speak further about my own experience. I have been a writer and a teacher of writing in Canada, the United States and Europe all my life. My first novel was published when I was 28, and I have since published some 30 books.

In November 1992, I received a letter from Yvonne Johnson, an inmate at the Kingston Prison for Women. In it, she told me she had just read my novel, the *Temptations of Big Bear*. She wrote to me that she was blown away by the novel and she wondered how I could know so much about her great-great grandfather?

Big Bear, her ancestor and the hero of my novel, was, of course, the greatest Plains Cree chief. In 1876, he refused to sign Indian Treaty No. 6, which would have surrendered 120,000 square miles of land — an area larger than the United Kingdom — to the white newcomers.

Nine years later, in 1885, Big Bear's band was involved in the rebellion, and he died in 1888 from the effects of his imprisonment for the actions of his band.

Yvonne Johnson is a direct descendent of this man. I want to read a letter she wrote to the Senate about Bill C-220 and about its effects on her. She and I have discussed this at length several times. The letter is dated October 29, 1997:

lois — tant à cause de la pénalité financière qu'il inflige aux personnes déclarées coupables qui choisissent d'écrire que parce qu'il exproprie leur droit d'auteur en fonction du contenu de leurs oeuvres.

Le projet de loi C-220 semble avoir pour objectif de calmer l'indignation qui s'empare du public à la pensée qu'un Clifford Olson ou un Paul Bernardo, avides de publicité, puissent tirer quelque avantage financier de leurs crimes abominables, mais il faut savoir que ces individus et d'autres comme eux ne gagneront pas un sou, avec ou sans ce projet de loi. Comme les victimes d'actes criminels disposent déjà de recours civils, un projet de loi comme le C-220 n'est pas nécessaire. Comme l'a si bien dit George Jonas, nul besoin d'employer les grands moyens pour traiter de petits maux.

Enfin, au plan juridique, le projet de loi C-220 renferme des dispositions qui vont à l'encontre des obligations internationales du Canada aux termes de traités touchant le droit d'auteur, comme la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Comme il va manifestement à l'encontre des obligations internationales du Canada, le projet de loi C-220 sera une source d'embarras pour le Canada et une source d'humiliation pour ses écrivains.

Il m'arrive de voyager à l'étranger et en juin dernier, j'ai assisté, en tant que représentant du Canada, à une réunion de l'UNESCO à Paris au sujet du statut de l'artiste. L'UNESCO compte quelque 130 états membres. Je suis heureux de ne pas avoir eu à dire, par exemple, que le Canada a une loi qui exproprie le droit d'auteur en fonction du contenu des oeuvres, étant donné que pas un seul pays au monde n'agit de la sorte. Ce serait des plus humiliant pour moi ainsi que pour mon pays, le Canada, dont la réputation est sans tache.

J'aimerais parler encore de ma propre expérience. J'ai été écrivain et professeur de création littéraire au Canada, aux États-Unis et en Europe toute ma vie. J'ai publié mon premier roman à l'âge de 28 ans et depuis, 30 autres ont suivi.

En novembre 1992, j'ai reçu une lettre d'Yvonne Johnson, détenue à la prison des femmes de Kingston; elle venait juste de terminer mon roman *Temptations of Big Bear*. Époustouffée par le roman, elle se demandait comment j'avais pu apprendre tant de choses au sujet de son trisaïeul.

Big Bear, son ancêtre, ainsi que le héros de mon roman, était bien sûr le plus grand chef des Cris-des-Plaines. En 1876, il a refusé de signer le Traité numéro 6, qui aurait cédé aux Blancs, nouvellement arrivés, 120 000 milles carrés de terre — soit une superficie plus vaste que celle du Royaume-Uni.

Neuf ans plus tard, en 1885, la bande de Big Bear a participé à la rébellion; il est décédé en 1888 des suites de la peine d'emprisonnement qui lui avait été infligée pour les faits et gestes de sa bande.

Yvonne Johnson est une descendante de cet homme. J'aimerais lire une lettre qu'elle a adressée au Sénat au sujet du projet de loi C-220 et des effets qu'il aurait sur elle. Nous en avons d'ailleurs tous les deux discuté en profondeur à plusieurs reprises. Cette lettre est datée du 29 octobre 1997:

My name is Yvonne Johnson, a member of the Red Pheasant Band of Saskatchewan. Presently I am serving a first-degree murder conviction at the Okimaw Ochi Healing Lodge near Maple Creek, Saskatchewan.

She was four years in the federal penitentiary in Kingston before it was closed.

During the past five years I have been working with writer Rudy Wiebe of Edmonton. The book —

— the book we are writing —

— contains my life experiences, and how I came to be convicted. Furthermore, this book is a visible healing process that has helped me gather better understanding, and learning to express myself via writing.

I think it is of the utmost importance that you hear the views of a currently incarcerated offender. This bill will affect all people in the future who come into conflict with the law, and their constitutional right for freedom of expression. I did not write my book to glamorize my offence in any way. An RCMP officer suggested I write a book so that others may learn from my mistakes and hopefully not follow my footsteps. I am a survivor of numerous types of abuse, both afflicted by myself and by others upon me. I have been silenced by my abuse over the years, however, the process of writing has helped me to break that painful spell. If Bill C-220 were in effect, I would suffer in silence forever, along with other people who might heal through this avenue.

She is referring here to writing.

Greater still is the loss of understanding and knowledge for those who would benefit from reading my life experiences. As Carl Jung emphasizes —

She is a great reader of Carl Jung.

— to come out of mental illness of all kinds you must first break the silence, confess, seek closure, and ask for some form of understanding and possible forgiveness; and then choose not to go where you have been before.

...I stand as a person on behalf of all people incarcerated in Canada, encouraging you to empathize with how Bill C-220 will directly affect all of us.

I would be happy to discuss with you further the effect working together has had on both of us. The book we have been working on, *Stolen Life: The Journey of a Cree Woman*, is expected to be published by the end of May.

Honourable senators, we, the professional writers of Canada, ask you: Do not allow the actions of a few monstrous criminals to restrict and inhibit the rights of every Canadian to write, to read and to know.

Je m'appelle Yvonne Johnson et je suis membre de la bande indienne de Red Pheasant, de la Saskatchewan. En ce moment, suite à un chef d'accusation de meurtre au premier degré, je purge une peine au pavillon de ressourcement Okimaw Ochi, près de Maple Creek, en Saskatchewan.

Elle a passé quatre années à la prison fédérale de Kingston avant qu'elle ne ferme.

Au cours des cinq dernières années, j'ai travaillé avec l'écrivain Rudy Wiebe, d'Edmonton. Le livre...

...le livre que nous écrivons...

...relate mes expériences ainsi que les raisons pour lesquelles je me suis retrouvée en prison. En outre, ce livre représente un processus tangible de ressourcement qui m'aide à mieux comprendre les choses et m'apprend à m'exprimer par l'écriture.

Je pense qu'il est extrêmement important que vous entendiez les points de vue d'une personne actuellement incarcérée. Ce projet de loi aura un effet sur tous ceux qui seront en conflit avec la loi et empiètera sur le droit constitutionnel de la liberté d'expression. Ce n'est pas pour présenter sous des couleurs séduisantes l'infraction dont j'ai été déclarée coupable que j'écris mon livre. Un agent de la GRC m'a suggéré d'écrire un livre de façon que d'autres puissent tirer des leçons de mes erreurs et — c'est à espérer — s'abstenir de marcher sur mes traces. J'ai survécu à de nombreux types d'abus, infligés par moi-même et par d'autres... Pendant des années, ces abus m'ont réduite au silence et c'est le processus de l'écriture qui m'a aidée à chasser ce mauvais sort. Si le projet de loi C-220 était en vigueur, je souffrirais en silence à jamais, ainsi que tous les autres dont la guérison pourrait passer par l'écriture.

Elle fait ici allusion à l'écriture.

Plus grande encore est la perte de la compréhension et de la connaissance pour ceux qui auraient pu tirer des leçons de mon vécu. Comme le souligne Carl Jung...

Elle est une avides lectrice de ses oeuvres.

...pour guérir de n'importe quelle maladie mentale, il faut avant tout briser le silence, avouer, chercher l'issue et demander une certaine forme de compréhension et, qui sait, de pardon. Vous devez ensuite décider de ne pas vous retrouver là où vous étiez auparavant.

... Je me fais la porte-parole de tous les détenus du Canada et je vous exhorte à admettre avec moi que le projet de loi C-220 nous sera directement préjudiciable.

Je serais heureuse de vous parler davantage de ce que nous avons retiré l'une et l'autre de notre partenariat. Le livre que nous sommes en train de rédiger, qui s'intitule *Stolen Life: The Journey of a Cree Woman*, devrait paraître d'ici la fin du mois de mai.

Honorables sénateurs, nous, les écrivains professionnels du Canada, vous demandons de faire en sorte que les gestes posés par quelques criminels monstrueux n'entravent pas le droit qu'a tout Canadien d'écrire, de lire et de savoir.

When Mr. Wappel testified before the committee here, he mentioned Clifford Olson over 20 times in his testimony. Can you imagine Clifford Olson's response if this bill were to pass: Hey, do you see that? I made them pass that bill and it affects every Canadian. He would be bragging and he would have every right to brag.

Think of the international implications. Do you think Mr. Axworthy would be able to defend this? Do you think Mr. Chrétien, when he travels abroad, could say proudly that, in Canada, we expropriate copyright from everyone who writes about certain subjects. Imagine that.

This bill is not worthy of us as proud and free Canadians. It will fence us in with arbitrary censorship at home and it will humiliate us abroad. We ask you, in your sober, considered wisdom, to put this bill where you have the power to put it — where it belongs, in the trash.

Ms Katherine Govier, President, PEN Canada: Honourable senators, with me today is Mr. Stephen Reid, a member of the board of directors of PEN Canada and the author of the novel *Jackrabbit Parole*. He is a man whose work is most pertinent to the bill under discussion today.

First, I will give you some background on our appearance before you. International PEN, which stands for Poets, Essayists and Novelists, is a writers' human rights group. It was founded in London, England, in 1921 by the distinguished authors Joseph Conrad, H.G. Wells, G.K. Chesterton and George Bernard Shaw. International PEN's first charter formed the intellectual underpinning for the United Nations' Article 19, which is the original statement on human rights.

The Canadian chapter of International PEN concerns itself primarily with writers in oppressive regimes who are persecuted for the peaceful expression of their beliefs. For instance, we fought for the release from prison of Wei Jingsheng, the distinguished Chinese dissident who served 20 years in jail for his pro-democratic views. We continue to lobby on behalf of the Burma/Myanmar's Ang San Kyi, and we fought with the full cooperation of the Canadian government to forestall the dreadful execution of Nigeria's beloved author and activist Ken Saro-Wiwa.

By its very nature, PEN Canada is seldom active in this country because Canada is a free nation. Only in cases of state censorship do we become involved. Bill C-220 has activated our membership and that is why we are here today.

You have our brief before you. I will not repeat it in its entirety. I intend to speak to you more informally and more personally.

As Mr. Wiebe has said, to enact this bill would be to bring a deep embarrassment internationally to this civilized and tolerant

Lorsque M. Wappel a témoigné devant le comité, il a mentionné Clifford Olson plus de vingt fois. Pouvez-vous imaginer la réaction de Clifford Olson si ce projet de loi devait être adopté? Il serait conscient d'avoir fait adopter un projet de loi qui fait du tort à tous les Canadiens. Il s'en vanterait et il aurait toutes les raisons de le faire.

Pensez aux répercussions à l'échelle internationale. Croyez-vous que M. Axworthy pourrait défendre une telle mesure? Croyez-vous que M. Chrétien, lors de ses voyages à l'étranger, pourrait dire fièrement qu'au Canada nous refusons le droit d'auteur à quiconque écrit sur certains sujets. Imaginez-vous la scène.

Ce projet de loi n'est pas digne de nous, car sommes des Canadiens fiers et libres. Il nous emmurera dans la censure arbitraire au Canada et nous humiliera à l'étranger. Nous vous demandons de mettre, dans votre grande sagesse, ce projet de loi là où vous avez le pouvoir de le faire, là où il doit aboutir, à la poubelle.

Mme Katherine Govier, présidente, PEN Canada: Honorables sénateurs, je suis accompagnée aujourd'hui de M. Stephen Reid, membre du conseil d'administration de PEN Canada et auteur du roman *Jackrabbit Parole*. Voilà un homme dont l'oeuvre est très appropriée au projet de loi dont nous discutons ici aujourd'hui.

Premièrement, PEN International, qui représente les poètes, les essayistes et les romanciers, regroupe des écrivains qui se portent à la défense des droits de la personne. L'association a été fondée en 1921 à Londres par les distingués auteurs Joseph Conrad, H.G. Wells, G.K. Chesterton et George Bernard Shaw. La première charte de PEN International a servi de fondement à l'article 99 de la Charte des Nations Unies, la première déclaration portant sur les droits de la personne.

Le Centre canadien de PEN International défend principalement les écrivains qui font l'objet d'une persécution de la part d'un gouvernement tyrannique parce qu'ils veulent exercer pacifiquement leur liberté de parole. Par exemple, nous nous sommes battus pour la libération de Wei Jingsheng, le distingué dissident chinois qui a passé 20 ans en prison pour avoir exprimé ses opinions prodémocratiques. Nous continuons à défendre Ang San Kyi, du Myanmar (anciennement la Birmanie), et nous avons tenté, avec la pleine collaboration du gouvernement canadien, d'empêcher l'épouvantable exécution de l'auteur et activiste bien-aimé du Nigéria, Ken Saro-Wiwa.

De par sa nature, PEN Canada n'est pas très active ici parce que le Canada est un pays libre. Nous n'intervenons que lorsque l'État se fait censeur. Le projet de loi C-220 constitue l'élément déclencheur de notre intervention et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui.

Vous avez notre mémoire entre les mains. Je ne le lirai pas au complet. J'ai l'intention de vous parler de façon plus informelle et plus personnelle.

Comme l'a dit M. Wiebe, ce pays civilisé et tolérant qu'est le Canada se mettrait dans un grand embarras à l'échelle internatio-

nation. It would be to deprive all our citizens of their fundamental right to express and to hear.

You have heard and will hear numerous legal opinions that this bill is not and cannot be made "Charter-proof." Clearly, Bill C-220 would be bad law, unclear, overbroad, unenforceable, inconsistent and, primarily, unjust. As Mr. Wiebe has said, in defining the proceeds of writing as the "proceeds of crime" it would equate writing a book with raping a teenager. In making forfeiture of copyright a part of sentence for an indictable offence, it would revert to a centuries-old practice of seizing property from a convicted person.

The author of this bill, Mr. Tom Wappel, claims that it is only about money, but that is not the case. To deny the creator of a work ownership of copyright is to infringe that person's freedom of expression. The distinction cannot be made between payment for the work and ownership of the work. To single out an author of a book about crime for a penalty no other author suffers is to attempt to suppress certain forms of expression on the basis of content. That is clearly a violation of our supreme law, the Charter of Rights and Freedoms.

Bill C-220 would go further. It would penalize not only those writers who have been convicted, but all other writers who choose to "collaborate" with a convicted person. That brings us into the realm of true crime stories and into the area of greatest concern for the writers and the people of Canada which is for the wrongfully convicted.

As I have said, freedom of expression applies to listeners and readers, as well as to writers. Bill C-220 would prevent us, the citizens of Canada, from hearing the stories which flow from the circumstances leading to crime, trial, jail, pathology, rehabilitation, remorse, regret — even, I submit, those stories which must reflect the pathological refusal to feel remorse and regret. All these stories are significant and vital to us as a people.

As writers, we choose to look at this law from the standpoint of great works. If Bill C-220 had been law at the time, it would have seized the copyright and profits and very likely prevented the publication of *The Autobiography of Malcolm X*, of Dostoyevsky's *Crime and Punishment*, and even *Confessions* by Saint Augustine, a major work of repentance based upon such morally repugnant acts as stealing a pear. Yes, under Bill C-220, shoplifting, as an "enterprise crime," would place the offender in permanent copyright jail.

I make this great-works argument because we are part of intellectual history. We do not stand separate from the past but are in a continuum with it. We must be concerned that the climate we

nale s'il promulguait cette mesure législative. Il priverait ainsi tous nos citoyens de leur droit fondamental de s'exprimer et de se faire entendre.

Beaucoup d'experts juridiques vous ont dit et vous diront encore que ce projet de loi ne résistera pas à l'épreuve de la Charte des droits et libertés. De toute évidence, le projet de loi C-220 serait non seulement une mauvaise loi, mais une mesure législative nébuleuse, trop vaste, inapplicable, inconséquente et surtout injuste. Comme l'a dit M. Wiebe, assimiler les revenus tirés de l'écriture aux «produits de la criminalité», ce serait comparer l'écriture d'un livre au viol d'un adolescent. Faire de la confiscation du droit d'auteur un élément de la sentence dans le cas d'un acte criminel, ce serait revenir à une pratique qui a déjà eu cours il y a des siècles et qui consistait à saisir les biens d'un condamné.

L'auteur de ce projet de loi, M. Tom Wappel, prétend qu'il ne s'agit que d'une question d'argent, mais ce n'est pas le cas. Priver de son droit d'auteur le créateur d'une oeuvre, c'est porter atteinte à sa liberté d'expression. On ne peut faire la distinction entre le paiement pour l'oeuvre et la propriété de l'oeuvre. Le fait d'infliger à l'auteur d'un livre portant sur un crime une peine qu'aucun autre auteur n'a à subir revient à tenter de supprimer certaines formes d'expression en se fondant sur le contenu. Voilà qui contrevient nettement à notre loi suprême, la Charte des droits et libertés.

Le projet de loi C-220 irait même plus loin. Il pénaliserait non seulement les écrivains qui ont été condamnés mais tous les autres qui choisissent de «collaborer» avec un condamné. Cela nous mène au royaume des histoires vécues et à une grande préoccupation des écrivains et de la population canadienne, je veux parler des personnes condamnées à tort.

Comme je l'ai dit, la liberté d'expression s'applique aux auditeurs, aux lecteurs ainsi qu'aux auteurs. Le projet de loi C-220 nous empêcherait, nous, citoyens du Canada, de connaître les circonstances qui ont mené à un crime, à un procès, à un emprisonnement, les détails relatifs aux antécédents pathologiques, à la réinsertion sociale, au remords ou au regret, voire même, selon moi, les raisons sous-jacentes au refus pathologique d'éprouver des remords et des regrets. En tant que peuple, toutes ces histoires sont importantes et cruciales.

En tant qu'écrivains, nous avons choisi d'aborder cette mesure législative par rapport aux grandes oeuvres. Si le projet de loi avait déjà eu force de loi, il aurait permis de saisir le droit d'auteur et les profits et aurait vraisemblablement empêché la publication de *L'autobiographie de Malcolm X*, de *Crime et châtiment* de Dostoïevski et même des *Confessions* de saint Augustin, un important ouvrage fondé sur des actes moralement abjects comme le vol d'une poire. Oui, le projet de loi C-220 assimilerait le vol à l'étalage à une infraction de criminalité organisée qui priverait en permanence de son droit d'auteur le contrevenant qui voudrait en faire le récit.

Je fais valoir cet argument en ce qui concerne les grandes oeuvres parce que nous contribuons à l'histoire intellectuelle. Nous voulons contribuer à en assurer la continuité. Nous devons

create would not militate against the development of the very civilization which we enjoy.

Perhaps you are not swayed by the great-works argument. Perhaps you might say that this is Canada and, after all, we are not expecting St. Augustine to show up in one of our courts. After all, this is 1998 and the classics which underpin our civilization have already been written. Let us look at some recent Canadian examples.

First, had this law been in place in 1957, the book which led ultimately to the release of the wrongfully convicted, young Stephen Truscott could not have been published.

Second, had this law been in place, Kirk Makin's major opus, *Redrum the Innocent*, which was created in collaboration with the wrongfully convicted Guy-Paul Morin, could not have been written.

Similarly, Michael Harris' collaboration with Donald Marshall, the young Micmac Indian wrongly incarcerated for murder could not have been written, nor its profits shared with the victim, and Donald Marshall might yet be in our jails. If this law had been in place, Patti Starr could not have published *Tempting Fate*, Roger Caron could not have published his Governor General's award-winning book *Go-Boy*, and Stephen Reid could not have published *Jackrabbit Parole*.

I have questions for you in conclusion. What we saying with Bill C-220, Mr. Wappel's proposed law? Are we saying that the impulse to crime, that violence itself, that justice, imprisonment, punishment, rehabilitation, and remorse are not aspects of the human condition worthy of consideration in a democracy? Are we prepared to face the silence that will fall on these areas of life when the stories that emerge from them are entangled in legal barbed wire?

Furthermore, what is it that brings us to the brink of even considering such a law? Are we faced with some great threat which would justify locking knowledge of these subjects away in a cell called censorship and throwing away the key? Does this proposed law solve any real problem for us? Is there a "pressing societal objective," as the Charter would have it? The answer is no. There have been precisely eight books published by convicted criminals in the last decade in Canada. None has justified or glamorized crime. None has made more than a pittance for its author, money which would amount to a wage of probably less than a penny an hour.

Of what are we afraid? There is no secret to the answer. The argument in favour of this bill is an argument called victims' rights, and yet the import of this bill has nothing to do with victims' rights. It is about re-punishment of an offender. It is about suppressing information. It is about placing a convicted person in the double-jeopardy situation of having his very words that he might utter in his own defence controlled by the Crown which has judged him guilty. I submit to you that the real authors of this bill are Clifford Olson, Paul Bernardo, Karla Homolka and their like.

nous soucier de créer un climat qui ne nuira pas au développement de la civilisation qui est la nôtre.

L'argument portant sur les grandes oeuvres n'a peut-être pas beaucoup d'emprise sur vous. Vous vous dites peut-être qu'il s'agit du Canada et que nous ne nous attendons pas à voir apparaître saint Augustin devant nos tribunaux. Après tout, nous sommes en 1998 et les classiques qui ont marqué notre civilisation ont déjà été écrits. Jetons donc un coup d'oeil à certains exemples récents qui se sont produits au Canada.

Premièrement, si cette loi avait été en vigueur en 1957, le livre qui a débouché sur la libération du jeune Stephen Truscott, qui avait été condamné à tort, n'aurait pas pu être publié.

Deuxièmement, si celle loi avait été en vigueur, l'oeuvre majeure de Kirk Makin, *Redrum the Innocent*, qui a été écrite en collaboration avec Guy-Paul Morin, condamné lui aussi injustement, n'aurait pas vu le jour.

De même, l'oeuvre écrite par Michael Harris avec la collaboration de Donald Marshall, le jeune Indien micmac emprisonné à tort pour meurtre, n'aurait pu avoir été écrite et les profits n'auraient pas pu être partagés avec la victime. De plus, Donald Marshall pourrait bien croupir encore en prison. Si cette mesure législative avait été en vigueur, le livre de Patti Starr *Tempting Fate*, celui de Roger Caron, *Go-Boy*, pour lequel il a obtenu le prix du Gouverneur général et celui de Stephen Reid, *Jackrabbit Parole*, n'auraient pas pu être publiés.

Pour terminer, j'ai certaines questions à vous soumettre. Quelle affirmation faisons-nous avec le projet de loi C-220, parrainé par M. Wappel? Sommes-nous en train de dire que l'impulsion criminelle, la violence elle-même, la justice, l'emprisonnement, la peine, la réinsertion sociale et le remords ne sont pas des aspects de la condition humaine qui revêtent de l'importance dans une démocratie? Sommes-nous prêts à affronter le silence qui s'abattra sur ces stades de l'existence lorsque les histoires qui en émergent sont empêtrées dans le fil barbelé de la justice?

En outre, qu'est-ce qui nous a amenés à envisager d'adopter pareille loi? La menace est-elle si grande qu'elle puisse justifier que nous reléguions la connaissance de ces sujets dans une cellule appelée censure et que nous en jetions la clé? Ce projet de loi règle-t-il un problème réel? Y a-t-il un objectif de société pressant? La réponse est non. Huit livres exactement ont été publiés par des condamnés au cours de la dernière décennie au Canada. Aucun d'entre eux n'a justifié le crime ni ne l'a présenté sous des couleurs séduisantes. Aucune oeuvre n'a rapporté plus qu'une maigre pitance à son auteur. On parle probablement de moins d'un cent l'heure.

De quoi avons-nous peur? La réponse est claire et nette. Ce projet de loi vise semble-t-il à protéger les droits des victimes et pourtant il n'a rien à voir avec ceux-ci. Il s'agit plutôt de punir davantage un contrevenant, de dissimuler des renseignements et de placer un condamné dans la situation où les propres mots qu'il pourrait prononcer pour se défendre soient contrôlés par la Couronne qui l'a reconnu coupable. Je vous dis que les véritables auteurs de ce projet de loi sont Clifford Olson, Paul Bernardo, Karla Homolka et leurs semblables. Sans la fausse menace que

Without the bogus threat of their profiting from a hypothetical work of art, there would be no Bill C-220, and it is a bogus threat.

Writing, as Mr. Reid has said, is an attempt to re-establish a moral relationship with the world. This trio would seem to be incapable of such an act. Agreed, it would be repugnant for Paul Bernardo to grow rich from writing a book about his rapes and murders, but he will not do so in Canada. No book by a serial killer or violent rapist detailing his or her acts with the desire to glamorize or benefit from the crime has ever been published in Canada, to my knowledge. No publisher has shown itself willing to offer large sums of money for the creation of such a work. No Canadian public has rushed forward to buy such gleeful tales of violence and cruelty. If, by some utterly bizarre conjunction of the planets, Bernardo were to produce such a book, if a publisher were to take it up and market it, if people were to buy it, the families of his victims could immediately sue him for any profits in civil court.

In other words, the problem to which this bill offers itself as a solution, and a very bad solution at that, does not exist.

Bill C-220 is a broad-handed slap in the face to all citizens of Canada, taking away our right to know and to understand a very real part of our world. It is blatant censorship and, as such, would greatly diminish us all, while leaving quite untouched the very persons at whom it is aimed.

Mr. Stephen Reid, Member, Board of Directors, PEN Canada: Thank you for the opportunity to come this morning. I appreciate the remarks of both Mr. Wiebe and my colleague Ms Govier.

I wrote my first book when I was in Millhaven penitentiary. I want to talk about the personal side of writing in the penitentiary. I continue to teach writing in the penitentiary today. I work with victims and offenders on the street and inside. We work with a prison journal, a journal on prisons by prisoners — the head of the editorial board is here this morning — and through a network of workshops and classrooms across the country.

I want to talk a little about my first novel. I wrote it after I had 12 and a half years in. When I went to my cell one day, I was just really tired of everything, and really tired of the yard and what was going on. I was very much a part of Millhaven as I ran the book-making and everything. I shut my door and wrote 90 pages. It took me about two weeks. I can remember my pen going through the paper when I was writing these things. Without the Crown or the state or anyone else looking over my shoulder, I wrote in an unrestrained way. None of that writing or very little of it is actually published today, but that writing was what brought me back and plugged me back into the world. It was writing about me and what was going on my life and the people I had hurt and the people who had hurt me throughout my life.

ces criminels tirent des revenus d'une oeuvre qu'ils pourraient publier, il n'y aurait pas de projet de loi C-220. Il s'agit bel et bien d'une fausse menace.

Écrire, comme l'a dit M. Reid, c'est tenter d'établir un lien moral avec le monde. Ce trio semblerait incapable de poser un tel geste. Je conviens avec vous qu'il serait répugnant que Paul Bernardo s'enrichisse après avoir écrit un livre sur les viols et les meurtres qu'il a commis, mais il ne fera pas au Canada. À ma connaissance, personne n'a jamais publié au Canada un livre dont l'auteur est un tueur en série ou un violeur violent qui a décrit ses crimes dans le but de les présenter sous des couleurs séduisantes ou d'en tirer des revenus. Aucun éditeur n'a jamais voulu offrir d'importantes sommes d'argent pour la création d'une oeuvre de ce genre. Aucun Canadien ne s'est précipité pour acheter ces histoires violentes et cruelles. Si, par quelque conjonction bizarre des planètes, Bernardo devait rédiger un pareil livre, si un éditeur devait le produire et le commercialiser, si des gens devaient l'acheter, les familles de ses victimes pourraient le poursuivre immédiatement au civil pour les revenus qu'il pourrait en tirer.

En d'autres mots, ce projet de loi vise à solutionner, et de très mauvaise façon, un problème qui n'existe pas.

Le projet de loi C-220 assène un coup magistral à tous les citoyens du Canada en les privant de leurs droits de savoir et de comprendre une composante très réelle de notre monde. C'est de la censure pure et simple. Son adoption nous diminuerait tous grandement et ne ferait qu'égratigner au passage les personnes qu'il vise.

M. Stephen Reid, membre du conseil d'administration, PEN Canada: Je vous remercie de l'occasion que vous m'offrez d'être ici ce matin. Je suis sensible aux remarques tant de M. Wiebe que de ma collègue Mme Govier.

J'ai écrit mon premier livre alors que je purgeais une peine au pénitencier de Millhaven. Je veux parler de l'expérience personnelle que constitue l'écriture dans un pénitencier de nos jours. Je continue à donner des cours d'écriture au pénitencier. Je travaille avec des victimes et des contrevenants à l'extérieur comme à l'intérieur des murs. Nous travaillons à un journal sur les prisons dont la rédaction est confiée à des prisonniers — le chef du comité de rédaction est d'ailleurs ici ce matin. Nous travaillons aussi par l'entremise d'un réseau d'ateliers et de classes donnés d'un bout à l'autre du pays.

Je vais vous dire quelques mots de mon premier roman. Je l'ai écrit après avoir purgé 12 années et demie de ma peine. Un jour que je rentrais dans ma cellule, je me suis simplement senti vraiment fatigué de tout, de la cour et de ce qui se passait autour de moi. Je faisais vraiment partie de Millhaven puisque je m'occupais du commerce de paris et ainsi de suite. J'ai fermé la porte et j'ai écrit 90 pages. J'y ai consacré environ deux semaines. Je me revoie encore en train d'écrire ces lignes, sans me sentir surveillé par qui que ce soit, sans retenue. Rien de ce que j'ai écrit ou très peu a en fait été publié, mais cet exercice m'a permis de me ressaisir et de reprendre contact avec la réalité. J'écrivais mon histoire et ce qui se passait autour de moi; j'écrivais au sujet des gens à qui j'avais fait du mal et de ceux qui m'avaient blessé au cours de ma vie.

I find it important that the people I talk to today be allowed to write in an unconstricted and unrestrained way. Their writing is important, even if it is not published. To make a bad joke, many of these writers should be stifled because there are a lot of bad writers. They are working with the written word and many of them do not have technical prowess. However, writing in prison is writing from an experience, not about it, so it remains powerful. If it only works for that person, it is important. It is most important for me and the people who work with me to write in that unrestrained way.

In the United States, people are writing in the third person to come around the Son of Sam laws that have been enacted in some 37 states. It is a mish-mash. It keeps getting overturned and brought up again. Most of the guys publishing down there will write in the third person, and then there is no stopping it. I think it is important that people in prison write in the first person. It is important that people sit down and enter the wounds of their lives and the things that people did to people around them. It was important to me. It was important on the other end.

After 12 and a half years of a daily ritual of degradation — which is what prison is, and I accepted that because I made my choices in life — I sent my manuscript out. Someone came back and said they not only liked it but they were willing to pay me for it. It was not a lot of money. I received \$6,000 in total for close to three years' work. I was paid over two years, \$2,000 on delivery of the first draft and more on the day of publication. I received the most ever paid for a novel by a prisoner in Canada. We are not talking about profit here. I do not think this bill is about profit, and I do not think it ever was about profit.

I work in restorative justice. I work with many victims. If we are going to work for victims, we must find a way through the hate. We have to help people inside find a way through the hate, and writing is one of those ways. If we are to have a genuine movement to reduce crime and to heal victims in this country, then we all must find a way through the hate. Writing is one of those ways, and we should encourage writing at all levels inside.

When it becomes repugnant and someone is exploiting a crime by selling pictures of their wedding, or whatever, the avenues are present in our law to handle those things. Canadians do not need another law to tell them how to be decent.

Senator Beaudoin: Thank you for your very convincing arguments. I have already come to the conclusion that I cannot see how I can vote for a bill like this because it fails on two grounds. It fails, first, on the division of powers. The least we can say is that there is some encroachment into provincial fields under

Je trouve important que les personnes à qui je parle aujourd'hui soient autorisées à écrire sans retenue. Il est important qu'elles le fassent même si leur texte n'est pas publié. Pour faire un mauvais jeu de mots, beaucoup de ces écrivains devraient être réduits au silence parce qu'ils sont mauvais. Ils écrivent comme ils parlent et nombreux sont ceux qui manquent de technique. Cependant, écrire en prison, c'est écrire à partir du vécu et non au sujet de celui de quelqu'un d'autre. L'exercice reste puissant. Même s'il ne profite qu'à une seule personne, c'est important. C'est plus important pour moi et les personnes qui travaillent avec moi d'écrire ainsi, sans retenue.

Aux États-Unis, les gens écrivent à la troisième personne pour contourner les lois américaines adoptées à cause du meurtrier surnommé «Son of Sam» et qui ont été promulguées dans quelque 37 États. C'est tout un fatras. Les décisions prises ne cessent d'être renversées puis rétablies. La plupart de ceux qui publient aux États-Unis écrivent à la troisième personne et il n'y a rien pour arrêter cela. Je crois qu'il est important que les prisonniers écrivent à la première personne. Il est important qu'ils s'assoient, qu'ils écrivent sur ce qui les a blessés au cours de leur existence et sur le mal qu'ont fait les gens autour d'eux. Ce fut important pour moi. Ce fut important à l'autre bout du tunnel.

Après 12 ans et demie de rituels quotidiens de déchéance — et c'est ce qu'est la prison, je l'ai accepté en raison des choix que j'avais fait —, j'ai envoyé mon manuscrit à des éditeurs. Quelqu'un est venu me voir et m'a dit non seulement qu'il aimait ce que j'avais écrit mais qu'il était prêt à me payer pour publier mon récit. Cela ne représentait pas une grosse somme. J'ai reçu au total 6 000 \$ pour environ trois années de travail. Le paiement a été réparti sur deux ans. J'ai reçu 2 000 \$ à la livraison de la première ébauche et le reste, le jour de la publication. Jamais un montant aussi élevé n'avait été versé au Canada pour un roman écrit par un prisonnier. Nous ne parlons pas de profits ici. Je ne crois pas que ce projet de loi porte sur les revenus tirés d'une publication et je ne crois pas que cela ait jamais été le cas.

Je travaille dans le domaine de la justice réparatrice. Je travaille avec de nombreuses victimes. Si nous voulons être en mesure de travailler pour les victimes, nous devons trouver un moyen de surmonter la haine. Nous devons aider les gens incarcérés à trouver un moyen de surmonter toute cette haine. L'écriture en est un. Pour qu'il y ait un véritable mouvement en vue de réduire le taux de criminalité et d'aider les victimes dans ce pays, nous devons alors trouver un moyen de surmonter la haine. L'écriture se range parmi ces moyens, et nous devrions encourager les prisonniers à y recourir.

Lorsque la situation devient odieuse et que quelqu'un exploite un crime en vendant par exemple des photos de mariage des personnes en cause, nos lois nous donnent des moyens pour intervenir. Les Canadiens n'ont pas besoin d'une autre loi pour leur dire comment agir de façon convenable.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie de vos arguments très convaincants. J'en suis déjà venu à une conclusion; je ne vois pas comment je peux appuyer un tel projet de loi, parce qu'il comporte deux failles. La première a trait à la répartition des compétences. Le moins que nous puissions dire, c'est qu'il y a un

section 92 — the question of expropriation, et cetera. The main argument is probably about freedom of expression.

We have been living under the Charter of Rights And Freedoms since 1992. Obviously, no one disagrees that this bill goes against freedom of expression. The only way to justify this bill is under section 1 of the Charter. It may be justified in a free and democratic society. I think that is the paramount argument.

There is something mysterious here because the only possibility would be to help the victims. However, they already have that right to sue. If the author becomes a millionaire, of course, the victim may sue him to take the proceeds. If I am not mistaken, they will attribute the copyright to the Crown. Then my problem is this: What is the Crown to do with that copyright? How is it helping the victims of the crime?

The distinction you make, of course, is that to write is not a crime unless you go against the Criminal Code. The proceeds are not from the crime; they are from writing. I have some difficulty with the logic of the contrary opinion. Could you elaborate more on this question of justification in a free and democratic society?

Perhaps the first intention was to help the victims, but obviously this is not at all the result of the bill. You are illustrious authors, and I would like to know a little more.

I am convinced that there is no justification.

Ms Govier: I feel that this law presents absolutely no viable means of helping victims. Victims' rights is a very legitimate movement.

Mr. Reid has said that to really help people through the morass of crime and its consequences, one must work to dispel the hatred. I believe that this law would, in fact, do the opposite. Seizing copyright and defining proceeds of writing as proceeds of crime seems to offer absolutely no solace or assistance to victims.

Mr. Wiebe: I see nothing of benefit to the victims here. I see this strictly as a penalty against the criminal. It does not refer to the victims in any way, shape or form. It is a further penalty upon the person already incarcerated, which is the argument that was most important for Yvonne Johnson on this matter. It is just another thing which gives the prisoner feelings like: I am already suffering. I am already here for 25 years. It is another thing to oppress me. I cannot even write about it with the faint possibility that perhaps some of this will become public and will elicit a response from society to what I feel. No, this is a further penalty upon me.

Senator, this bill has nothing to do with the victims.

Senator Beaudoin: If it is a further penalty, and I think it is, then under the Constitution, it may be done only by criminal law. However, this is not a criminal law.

certain empiètement dans des champs de compétence provinciale aux termes de l'article 92 — la question de l'expropriation et ainsi de suite. Le principal argument porte probablement sur le droit à la libre expression.

La Charte des droits et libertés est en vigueur depuis 1992. De toute évidence, tout le monde s'entend pour dire que ce projet de loi entrave la liberté d'expression. La seule justification possible, c'est d'invoquer l'article premier de la Charte. Le projet de loi peut être justifié dans une société libre et démocratique. Je crois qu'il s'agit là de l'argument suprême.

Il y a quelque chose de mystérieux ici, parce que le projet de loi viserait uniquement, semble-t-il, à aider les victimes. Cependant, celles-ci ont déjà le droit d'intenter des poursuites. Si l'auteur devient millionnaire, la victime peut bien sûr le poursuivre pour toucher les revenus tirés de l'écriture. Si je ne m'abuse, le droit d'auteur appartiendrait à la Couronne en vertu de la mesure proposée. Mon problème est le suivant: qu'est-ce que la Couronne fait de ce droit d'auteur? Comment cela aide-t-il les victimes d'un crime?

La distinction que vous faites, bien sûr, c'est qu'écrire n'est pas un crime à moins que vous contreveniez au Code criminel. Il s'agit de revenus tirés de l'écriture et non de produits de la criminalité. J'ai des problèmes à comprendre la logique de l'opinion contraire. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous dites que ces contraintes ne sont pas justifiées dans une société libre et démocratique?

Au départ, l'intention était peut-être d'aider les victimes, mais le projet de loi a de toute évidence raté la cible. Vous êtes des auteurs célèbres et j'aimerais en savoir un peu plus.

Je suis convaincu qu'il n'y a pas de justification.

Mme Govier: J'estime que cette mesure législative ne permet absolument pas d'aider les victimes. Les droits des victimes sont très légitimes.

M. Reid nous a dit que pour aider vraiment les gens à se sortir du marasme du crime et de ses conséquences, il faut travailler à dissiper la haine. Je crois que cette mesure législative aurait en fait l'effet contraire. Le fait de confisquer le droit d'auteur et d'assimiler aux produits de la criminalité les revenus tirés de l'écriture ne semble offrir aux victimes ni consolation ni aide.

M. Wiebe: Je ne vois ici rien d'avantageux pour les victimes. Je vois strictement une sanction contre le criminel. C'est un châtiment qui s'ajoute pour la personne déjà incarcérée, l'argument le plus important pour Yvonne Johnson à cet égard. Ce n'est qu'un nouveau coup asséné au prisonnier qui ne peut que penser alors: je souffre déjà. Je suis déjà ici pour 25 ans. Cela ne fait que m'écraser davantage. Je ne peux même pas écrire au sujet de mon crime étant donné la faible possibilité qu'une partie de mon oeuvre soit publiée et suscite une réaction dans la société. Il s'agit vraiment d'un nouveau châtiment qu'on m'inflige.

Sénateur, ce projet de loi n'a rien à voir avec les victimes.

Le sénateur Beaudoin: S'il s'agit d'une nouvelle sanction, et je crois que c'est le cas, alors selon la Constitution cela ne peut se faire qu'en vertu du droit pénal, ce qui n'est pas le cas ici.

Mr. Wiebe: It is automatic.

Senator Beaudoin: Writing is not a crime. How can you penalize writing?

The only thing we can do here is to say you have the right to write. Of course, the criminal law applies to obscenity, and things of that sort, but it is already there.

The purpose of having a second punishment is not even justified by criminal law because it is not criminal law. That is the only thing I have to say.

Senator Cogger: Are you familiar with the disposition of Ontario's provincial bill regarding victims' rights to proceeds of a crime? That act seems to be more in line with the Son of Sam legislation — which appears to be the genesis of this whole idea — where the copyright remains with the author. The proceeds are turned over to a trustee to be held in trust for a period of time, thereby allowing victims to exercise a claim. Perhaps you could comment on that kind of legislation.

Mr. Reid: You are referring to Bill 210, the Ontario bill that is in effect now.

Senator Cogger: It was adopted in 1994.

Mr. Reid: It is a fairly loose bill, but it does not take copyright from the author.

The one thing I do not like about that bill, as in this bill, is that it seizes copyright at the time of convention. With the Ontario bill, any time that you publish or make any money, it automatically goes somewhere. What bothers me about this law and the law in Ontario is that the money goes into this amorphous fund. As a prisoner who would be writing, it would feel to me like one more punishment.

If someone comes along and says, "Steve, you gave me a bad afternoon that time you walked into the Royal Bank on such and such a day, and I want to sue you for your money," I might not like that but I could understand it. I have a moral relationship with that person because that person was a victim of my offence.

I do not think Matthew Barrett or John Cleghorn need my money. I do not think they will sue me. I do not think they need my \$6,000.

If someone said that to me, I could understand that. I could understand a person saying: "You came in with a gun, put me on the floor, and I am mad at you. I do not like it and I want your money." That option is there for them under law. There is a common sense issue there. I might talk with that person or I might not, but at least I understand the moral relationship.

When the government comes in and arbitrarily makes a move on any work — and it may be a redeeming work — and puts it

M. Wiebe: C'est automatique.

Le sénateur Beaudoin: Écrire n'est pas un crime. Comment pouvez-vous pénaliser l'écriture?

La seule chose que nous pouvons faire ici c'est de dire que vous avez le droit d'écrire. Bien sûr, le droit pénal s'applique à l'obscénité et autres choses du genre.

L'ajout d'un second châtement n'est même pas justifié par le droit criminel parce que cela n'en relève pas. C'est la seule chose que j'ai à dire.

Le sénateur Cogger: Êtes-vous au courant de la disposition de la loi ontarienne concernant le droit des victimes aux gains réalisés à la suite d'un acte criminel? Cette loi semble être calquée davantage sur les lois américaines adoptées à cause du meurtrier appelé «Son of Sam» — qui semble être la genèse de toute cette idée — qui disposent que le droit d'auteur continue d'appartenir à l'auteur de l'oeuvre. Les produits tirés de l'écriture sont versés au curateur public et détenus en fiducie pendant une période déterminée, ce qui permet aux victimes d'intenter des poursuites devant les tribunaux. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous pensez de ce genre de mesure législative.

M. Reid: Vous voulez parler du projet de loi 210 de l'Ontario qui a maintenant force de loi.

Le sénateur Cogger: Il a été adopté en 1994.

M. Reid: C'est une loi assez vague qui ne prive pas l'auteur d'une oeuvre de son droit d'auteur.

En ce qui concerne cette loi adoptée en Ontario, toutes les fois que vous publiez ou faites de l'argent, cet argent est automatiquement versé quelque part. Ce qui m'ennuie au sujet de ces lois américaines et de la loi ontarienne, c'est que l'argent est versé dans ce vague fonds. Si j'étais un prisonnier qui décidait d'écrire, j'aurais l'impression qu'on m'impose un nouveau châtement.

Si quelqu'un se présente à moi et me dit: «Steve, vous m'avez fait passer un mauvais quart d'heure lorsque vous vous êtes présenté à la Banque Royale un certain jour et je veux vous intenter des poursuites pour toucher votre argent». Il se pourrait que cela ne me plaise pas, mais je pourrais comprendre. J'ai un rapport moral avec cette personne parce qu'elle a été victime de mon crime.

Je ne crois pas que Matthew Barrett ou John Cleghorn a besoin de mon argent. Je ne crois pas qu'ils m'intenteront des poursuites. Je ne pense pas qu'ils ont besoin de mes 6 000 \$.

Si quelqu'un me disait cela je pourrais comprendre. Je pourrais comprendre une personne qui me dirait: «Vous vous êtes présenté avec un fusil, vous m'avez fait coucher par terre et je suis furieux contre vous. Je n'aime pas cela et je veux votre argent.» La loi offre cette option. Il s'agit d'un raisonnement de sens commun. Je pourrais parler ou non à cette personne. Mais au moins je comprends le rapport moral.

Lorsque le gouvernement intervient et pose un geste arbitraire à l'égard d'une oeuvre — et il peut s'agir d'une oeuvre de

away just in case someone is offended by this work, I feel that is devaluing the individual one more level.

Senator Cogger: Did your groups make representation to the Government of Ontario at the time of the passage of that bill?

Ms Govier: No. That bill passed in about a day.

Mr. Reid: It was given three readings on December 8; was kicked upstairs on December 9; and was law on December 10.

Ms Govier: Yes. That was at the end of the term of the NDP government.

Senator Gigantès: Is this a kind of mental epidemic that is striking legislators?

Ms Govier: There is more. PEN Canada has investigated this. It was the original example of this in Canada. The law holds that any moneys paid to a convicted offender for the sale of their story are immediately forfeited to the public trustee. The public trustee is to hold those moneys for seven years and use a portion of it to advertise to victims of the crime that the money exists, and the victims may choose to launch civil suits.

Since its passage in 1994 until today, to our knowledge from our investigations, \$11 has been paid to the public trustee by a member of PEN Canada who bought the film rights, obviously for a token amount, from someone serving time who was known as the Gay Robin Hood. He was suffering from AIDS and robbed a bank in order to help AIDS victims.

The \$11 fee was paid to the public trustee. However, as we were told, it put the public trustee in a very difficult position because there was not enough money there to advertise; so there it sits. That case is just waiting for a Charter challenge to strike it down, but that is an expensive and difficult process. Meanwhile, I think people sign these contracts outside the country.

However, the Uniform Law Commission has looked at this and there are now some rumblings of similar provincial statutes being passed in some of the western provinces which would attempt the same kind of thing. So, yes, there is a bit of a "virus" going around.

Senator Cogger: Mr. Wiebe commented on how the Prime Minister and Minister Axworthy may find themselves embarrassed on the international scene if this bill were passed. It is important to point out that this bill is here because it was passed in the House of Commons unanimously. Presumably the Prime Minister and Minister Axworthy voted for it, if they were there.

Senator Gigantès: They were not present. I checked.

Senator Cogger: Obviously someone was asleep at the switch.

repentir — lorsqu'il confisque à une personne son droit d'auteur sous prétexte que quelqu'un risque d'en être offensé, j'estime qu'il l'avilit davantage.

Le sénateur Cogger: Vos groupes se sont-ils fait entendre auprès du gouvernement de l'Ontario au moment de l'adoption de ce projet de loi?

Mme Govier: Non. Ce projet de loi a été adopté pour ainsi dire en une seule journée.

M. Reid: Les trois lectures ont eu lieu le 8 décembre et il a été envoyé aux instances supérieures le 9. Il a été promulgué le 10 décembre.

Mme Govier: Oui. C'était à la fin du mandat du gouvernement néo-démocrate.

Le sénateur Gigantès: Peut-on parler d'une épidémie mentale qui frappe les législateurs?

Mme Govier: Il y a plus que cela. PEN Canada a poussé la recherche. C'était le premier exemple au Canada. La loi dispose que les sommes payables à un condamné pour la vente de l'histoire de son crime sont versées immédiatement au curateur public. Ce dernier doit les détenir pendant sept ans et en utiliser une partie pour informer les victimes du crime de l'existence de ces sommes d'argent. Les victimes peuvent alors tenter des poursuites au civil.

Depuis l'adoption de la loi en 1994, d'après les enquêtes que nous avons menées, la somme de 11 \$ a été versée au curateur public par un membre de PEN Canada qui avait acheté les droits du film, de toute évidence pour un montant symbolique, de quelqu'un qui purgeait une peine d'emprisonnement et qui était connu sous le nom de Gay Robin Hood. Il était atteint du sida et avait cambriolé une banque pour venir en aide aux sidatiques.

Les 11 \$ ont été versés au curateur public. Cependant, à ce qu'on nous a dit, le curateur public s'est trouvé dans une position très difficile vu qu'il n'y avait pas suffisamment d'argent pour l'annoncer aux victimes; l'argent reste donc dans le fonds. Cette affaire attend simplement une contestation fondée sur la Charte, un processus toutefois difficile et coûteux. Entre-temps, je crois que des gens signent de contrats de ce genre à l'extérieur du pays.

Cependant, la Conférence de l'uniformisation de la loi au Canada s'est penchée sur la question et certaines rumeurs veulent que des lois provinciales similaires soient en cours d'adoption dans certaines provinces de l'Ouest. Oui, il y a bel et bien un virus dans l'air.

Le sénateur Cogger: M. Wiebe a parlé de l'embarras dans lequel pourrait se trouver le premier ministre et le ministre Axworthy sur la scène internationale si cette mesure législative était adoptée. Il est important de signaler que si ce projet de loi est à l'étude ici c'est parce qu'il a été adopté à l'unanimité à la Chambre des communes. Il faut supposer que le premier ministre et le ministre Axworthy ont voté en faveur de ce dernier s'ils se trouvaient à la Chambre à ce moment-là.

Le sénateur Gigantès: Ils n'y étaient pas. J'ai vérifié.

Le sénateur Cogger: De toute évidence quelqu'un s'était endormi aux commandes.

Mr. Wiebe: I quite agree. Nevertheless, I think they would be held responsible for it, and it would be humiliating for them, believe me.

Senator Jessiman: I am sympathetic to what you say. Although I was not here yesterday when the Law Union of Ontario appeared, I read their brief. They said that if the bill were sufficiently narrow in focus that it prevented only the Olsons and Bernardos of this world from creating and profiting from sensational works about their crimes, it might be defensible.

To improve this bill, the "may" in "may be proceeded against by indictment" would have to be taken out.

The Law Union of Ontario represents 300 lawyers, law students, professors and legal workers. Although one may be sympathetic and say that we should not pass this, these lawyers are saying that if it were narrowed down to catch only the Bernardos of this world, it could be made law. I should like to hear your comments on that.

Ms Marian D. Hebb, Legal Counsel, Writers' Union of Canada: I appeared here yesterday as a representative of the Law Union of Ontario yesterday. That comment was intended to be hypothetical. We also said that we thought it was impossible to narrow it so that it would focus only on those particular individuals. Perhaps we used unfortunate wording.

Senator Jessiman: Senator Cogger has already asked about the Ontario act governing victims' rights to proceeds of crime. Obviously it has not been very effective if only \$11 has been deposited. I would be sympathetic to that but you say that it could be subject to challenge as well. Tell me the grounds on which it could be challenged.

Ms Govier: We have received numerous legal opinions that it is subject to a Charter challenge and would likely fall on the bases that we have discussed; that is, it discriminates between types of expression on the basis of content. In other words, if an author writes a book or an individual gives us his words on the subject of the crime, he is subject to this penalty where others are not. So it goes to freedom of expression in general.

Senator Jessiman: However, the person writing has obviously done something illegal to another person. He most likely had no money at the time he committed this crime. Now he writes a book and there is money. I sympathize with victims. I think we have gone too far on behalf of the people who commit these crimes. I am all for rehabilitation, but there has to be another side to this matter. I know very little about this act other than what I have read here. The idea behind this bill makes some sense to me. If it is challenged under the Charter, I should like to attend the hearing.

M. Wiebe: Je suis tout à fait d'accord. Néanmoins, je crois qu'ils en seraient tenus responsables et que ce serait humiliant pour eux, vous pouvez me croire.

Le sénateur Jessiman: Je suis bien disposé à l'égard de ce que vous dites. Même si je n'étais pas ici hier lorsque des représentants de la Law Union of Ontario ont comparu, j'ai lu leur mémoire. Ils ont dit que si le projet de loi avait une portée suffisamment limitée et précise pour empêcher seulement les Olson et les Bernardo de créer des oeuvres à sensation au sujet de leurs crimes et d'en tirer profit, il pourrait être défendable.

Pour améliorer ce projet de loi, il faudrait supprimer le verbe «peut» dans l'expression «peut faire l'objet d'un acte d'accusation».

La Law Union of Ontario représente 300 avocats, étudiants en droit, professeurs et travailleurs juridiques. Même si nous pouvons sympathiser et dire que nous ne devrions pas adopter cette mesure législative, ces avocats disent que si on pouvait en limiter la portée pour attraper seulement les Bernardo de ce monde, on pourrait en faire une loi. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

Mme Marian D. Hebb, conseillère juridique, Union des écrivaines et écrivains du Canada: J'ai comparu hier en tant que représentante de la Law Union of Ontario. Cette observation se voulait hypothétique. Nous avons également dit que nous croyons qu'il est impossible d'en limiter suffisamment la portée pour qu'il s'applique exclusivement à ces individus. Nous nous sommes peut-être mal exprimés.

Le sénateur Jessiman: Le sénateur Cogger a déjà posé une question au sujet de la loi ontarienne régissant le droit des victimes aux produits de la criminalité. Le fait que 11 \$ seulement aient été versés dans le fonds prouve que cette loi n'est pas très efficace. Je serais bien disposé à l'égard de cette loi, mais vous dites qu'elle pourrait aussi être contestée. Dites-moi pour quel motif elle pourrait l'être.

Mme Govier: Selon de nombreux avis juridiques que nous avons reçus, le projet de loi pourrait donner lieu à des contestations fondées sur la Charte et ferait probablement long feu pour les raisons dont nous avons discuté, c'est-à-dire qu'il fait de la discrimination entre différentes formes d'expression sur la base du contenu. Autrement dit, si un auteur écrit un livre au sujet du crime ou en confie la rédaction à une autre personne, il risque de se voir imposer cette sanction alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. Voilà qui touche à la liberté d'expression en général.

Le sénateur Jessiman: Cependant, la personne qui écrit a de toute évidence posé un geste illégal à l'égard d'une autre personne. Il est plus que vraisemblable qu'elle n'avait pas d'argent au moment où elle a commis ce crime. Elle écrit un livre et en tire des revenus. Je sympathise avec les victimes. Je pense que nous sommes allés trop loin au nom des personnes qui commettent ces crimes. Je suis tout à fait en faveur de la réinsertion sociale, mais il doit y avoir un autre côté à cette médaille. J'en sais très peu au sujet de cette mesure si ce n'est ce que j'ai lu ici. Le principe qui sous-tend ce projet de loi me paraît logique. S'il l'objet d'une contestation fondée sur la Charte, j'aimerais assister à l'audience.

Ms Govier: In our society, convicted criminals do not lose their human rights. They serve a stipulated, defined sentence. Bill C-220 would seize in advance some property they might earn through another means. I consider it double jeopardy.

Senator Jessiman: I am speaking more to the issue of the money not being set aside for the victims. You are saying that the perpetrator of a crime should be allowed to receive this money and the victims can go after it. I think it makes sense that there should be money set aside for victims.

Senator Gigantès: As you may have seen, you are speaking to the converted. Senator Doyle and I are accused of agreeing with you because we both write. Authors in Canada do not earn a lot of money. I have written three books and I have donated the proceeds to scholarships and cancer research because I did not want it said that I used research facilities paid for by the Senate for personal profit.

May I just ask you please not to quote Saint Augustine. I have not been able to bear that since I read his 400-page thesis on whether rape is a sin and he concluded that, if the woman enjoyed it, it is.

The Chairman: You may answer that if you wish.

Ms Govier: I have no comment.

Senator Doyle: I am grateful for your testimony. As Senator Gigantès and I will admit, we have pretty well made up our minds about how we should vote on this, but I find myself particularly concerned about how it came to us as a bill which no member of any party contested. We hear very often that they are a rotten lot and that they all think the same. It is said of us as well. But Lord protect us from houses that come up with unanimous recommendations. Even on the declaration on World War II, 10 days after it started, we did not come up with a totally agreeable House of Commons or Senate.

I have been impressed with the knowledge which you seem to have about the perils of writing for a living. I am impressed by the knowledge that you have about people who would diddle with the way you must earn your living. I say "must" because writing, as we all know, is a compulsion, among other things.

However, since your knowledge is as wide as it is, do you know of anyone who is writing a book about what we are talking about today?

Ms Govier: No, I do not.

Senator Doyle: Then how did it happen? There must be some men and women of good intent over there, and surely we are not all heroes over here, but to a public which has difficulty understanding many things, it might be a happy circumstance if at some point someone took up this strange mystery of the

Mme Govier: Dans notre société, les condamnés ne perdent pas leurs droits fondamentaux en tant que personne. Ils purgent une peine déterminée. Le projet de loi C-220 confisquerait à l'avance des biens qu'une personne pourrait acquérir par un autre moyen. Je considère cela comme une condamnation multiple.

Le sénateur Jessiman: Je veux surtout parler de l'argent qui n'est pas mis de côté pour les victimes. Vous dites que l'auteur d'un crime devrait être autorisé à toucher cet argent et que les victimes pourraient essayer de le récupérer. Je crois qu'il serait logique de mettre de l'argent de côté pour les victimes.

Le sénateur Gigantès: Comme vous avez pu le constater, vous parler à un converti. On nous accuse, le sénateur Doyle et moi-même, d'être d'accord avec vous parce que nous écrivons tous les deux. Les auteurs au Canada ne gagnent pas beaucoup d'argent. J'ai écrit trois livres et j'ai versé les revenus que j'en ai tirés pour des bourses et pour la recherche sur le cancer. Je ne voulais pas qu'on dise que je m'étais servi d'installations de recherche payées par le Sénat à des fins lucratives.

Puis-je simplement vous dire de ne pas citer saint Augustin. Je ne peux le supporter depuis que j'ai lu sa thèse de 400 pages dans laquelle il se demande si le viol est un péché et en vient à la conclusion que si la femme en a tiré plaisir, c'est bel et bien un péché.

La présidente: Vous pouvez répondre à cela si vous voulez.

Mme Govier: Je n'ai pas de commentaire.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie de votre témoignage. Comme le sénateur Gigantès et moi-même l'admettons, nous sommes à peu près fixés quant à la façon dont nous devrions voter à l'égard de cette mesure législative. Ce que je n'arrive pas à comprendre, toutefois, c'est comment cette mesure législative nous est parvenue sans qu'il y ait la moindre contestation de quelque député que ce soit, peu importe son parti. Nous entendons très souvent dire qu'ils sont corrompus et qu'ils pensent tous de la même manière. On le dit également de nous. Dieu nous protège de ces chambres qui font des recommandations unanimes. Même à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale, dix jours après qu'elle a été déclarée, ni la Chambre ni le Sénat n'étaient parvenus à un consentement unanime.

Vous semblez bien connaître les périls de l'écriture en tant que gagne-pain. J'en suis impressionné. Je suis impressionné également par la connaissance que vous avez de ceux qui se mêlent de la manière dont vous devez gagner votre vie. Je dis bien «devez» parce que l'écriture, comme nous le savons tous, est un acte compulsif.

Cependant, étant donné l'étendue de vos connaissances, connaissez-vous quelqu'un qui est en train d'écrire un livre au sujet de la question débattue aujourd'hui?

Mme Govier: Non, je n'en connais pas.

Le sénateur Doyle: D'où vient alors cette unanimité? Il doit bien y avoir des hommes et des femmes aux bonnes intentions dans l'autre endroit, et nous ne sommes certes pas tous des héros ici. Ce serait peut-être une bonne idée, à un certain moment donné, d'examiner cet étrange mystère qu'est la décision unanime

unanimous decision. Whoever writes our report will have to deal with that.

The Chairman: At this point, I believe Mr. Wiebe wants to reply to you, but it might be of some interest to the committee members to know that we have had a request from the NDP critic for Heritage Canada, Wendy Lill, to appear before the committee. You may well have your chance at her.

Mr. Wiebe: I was simply going to mention that I was speaking with Ms Lill yesterday, and she said she truly wanted to speak to the Senate, especially on this account of the bill went through the House of Commons without a single dissenting vote. I would encourage you to hear her if at all possible.

Senator Gigantès: That sounds like hearing from someone who ran over a person with their car and then explained that it was simply a mistake with no intention of killing the victim, that the driver was thinking of something else while driving.

Senator Lewis: I wanted to remark on Senator Doyle's comment that there was not one dissenting voice nor one objection raised in the House of Commons. It is my recollection, and I do not have my Hansard copies here now, that there was at least one person who spoke critically about this bill in the House of Commons. You are right when you say that when it came to the vote, apparently it was unanimous. However, there was some criticism.

The Chairman: Senator Pépin has a question.

[Translation]

Senator Pépin: I am also quite sympathetic to what you are saying. I am new to this committee. I have read the briefs and your presentation has touched me a great deal. Regarding victims, I would like to play devil's advocate.

We all remember the Bernardo trial and the fact that the media wanted the tapes to be broadcast for all to hear, over the objections of the victims' families. The court ruled that the families should not be forced to relive this tragedy. I agreed completely with that decision. I am very happy to learn that only eight books have been published and that not a single one of them has glamorized crime. I agree that writing can help the rehabilitation process. There is very little likelihood that criminals like Mr. Bernardo will ever write a book that anyone will agree to publish. Moreover, all victims have the right to launch civil action. If an author sells the rights to his book to a film company, could a suit be launched to halt production?

Senator Beaudoin: He could be sued by the victims in civil court.

Senator Pépin: Could the film's distribution be blocked or is the only recourse available to sue for damages?

Senator Cogger: A person could convince a court to grant an injunction on the grounds that distribution of the film or of the work would cause him considerable or irreparable harm.

afin de pouvoir l'expliquer à un public qui a de la difficulté à comprendre bien des choses. Celui qui rédigera notre rapport devra bien en parler.

La présidente: M. Wiebe aimerait vous répondre, mais les membres du comité seront peut-être intéressés d'apprendre que la porte-parole du NPD en matière de patrimoine, Wendy Lill, a demandé à comparaître. Vous pourrez peut-être lui poser la question à ce moment-là.

M. Wiebe: J'allais simplement dire que je me suis entretenu avec Mme Lill hier. Elle m'a affirmé qu'elle tenait vraiment à rencontrer les sénateurs, particulièrement du fait que le projet de loi a été adopté à la Chambre des communes sans qu'une seule voix dissidente ne se fasse entendre. Si cela est possible, je vous encourage à l'entendre.

Le sénateur Gigantès: C'est un peu comme vous demander d'écouter un automobiliste qui a frappé un piéton vous expliquer qu'il s'agissait simplement d'une erreur, qu'il n'avait pas l'intention de tuer la victime, qu'il avait la tête ailleurs.

Le sénateur Lewis: Je tenais à faire une observation au sujet de la remarque du sénateur Doyle qui a affirmé qu'il n'y a pas eu de dissidence ou d'opposition à la Chambre des communes. Si je me souviens bien — je n'ai pas les fascicules du harsard avec moi —, au moins une personne a critiqué le projet de loi à la Chambre des communes. Vous avez raison de dire qu'au moment du vote, la décision a semblé unanime. Cependant, durant le débat, le projet de loi a été critiqué.

La présidente: Le sénateur Pépin a une question à poser.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je suis très favorable à votre approche. Je suis un nouveau membre de ce comité. J'ai lu les documents et votre présentation me touche beaucoup. Je voudrais me faire l'avocat du diable lorsqu'on parle des victimes.

On se rappelle le procès de M. Bernardo et le fait que les médias voulaient reproduire ce qui était entendu et que les familles s'y opposaient. La décision a été de ne pas faire revivre le crime aux familles. J'étais tout à fait d'accord. Je suis très heureuse d'apprendre qu'il y a eu seulement huit livres qui ont été publiés et qu'aucun d'eux n'a glorifié le crime. Je suis d'accord que cela peut aider dans un processus de réhabilitation. Il y a très peu de possibilités qu'un livre soit écrit par des criminels tel que M. Bernardo et qu'ils soient reproduits. On dit que les victimes ont toutes le droit de poursuivre au civil. Si un auteur vend des droits d'auteur à une compagnie de cinématographie, est-ce qu'il pourrait poursuivre pour arrêter la production?

Le sénateur Beaudoin: Il pourrait être poursuivi par les victimes au civil.

Le sénateur Pépin: À ce moment, est-ce qu'il pourrait empêcher la distribution du film ou bien simplement dire que la seule avenue, c'est de poursuivre pour recueillir des argent?

Le sénateur Cogger: Si quelqu'un arrivait à convaincre un tribunal de lui accorder une injonction, ce serait possible en prétendant que la promotion, la diffusion du film ou de l'ouvrage lui créerait un tort considérable ou irréparable.

Senator Pépin: Then the victims are protected as well.

Senator Beaudoin: Through regular civil law channels.

[English]

Senator Lewis: But would not the action by the victim against the convicted person be an action with respect to the crime?

Senator Beaudoin: No. It would be with respect to the proceeds.

Senator Cogger: It would be for damages arising from the crime.

The Chairman: Could I interrupt and ask the witnesses to offer to Senator Pépin some sort of answer, or a commentary at any rate?

Ms Hebb: These points were also made in that crossfire. If there was something in the film that was itself a violation of the Criminal Code, for instance, if it was in violation of obscenity provisions, then action could be taken against the film. There could be an injunction, the film could be seized, and so on.

If this were a film about *Jackrabbit Parole*, there is no crime in the writing. There is no crime in the book. The film could not be stopped. However, if Mr. Reid were to receive a large amount of money from that action, he could be sued, as he said before, and the victims could obtain money from him in that way.

The Chairman: That is under the present law?

Ms Hebb: That is under the present law.

Senator Beaudoin: That is without this bill.

The Chairman: Also, if the film or the book were truly obnoxious in nature, it would fall under Canada's criminal obscenity laws.

Ms Hebb: Yes, it is subject to those laws.

Senator Lewis: However, that would be a different case.

Ms Hebb: It is not a crime to write about a crime under our present law.

Mr. Reid: There have been five books written about Bernardo and six about Olson. It would be difficult in a democratic society to prevent victims from ever seeing those stories again. Victims have collaborated with some of those stories; it can be empowering. I do not think we should stop those books. We must explore those crimes.

The criminals have never made a dime from those books. Of the six Olson books, he has never seen a dime.

The Chairman: When the House of Commons dealt with this bill in the last Parliament, there was one member who spoke critically of the bill. On the second time around, after the election,

Le sénateur Pépin: À ce moment, les victimes sont protégées là aussi.

Le sénateur Beaudoin: Par les moyens ordinaires du droit civil.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Cependant, la poursuite entamée par la victime contre le criminel ne serait-elle en rapport avec le crime commis?

Le sénateur Beaudoin: Non. Elle porterait sur le produit de la vente du livre ou du film.

Le sénateur Cogger: Cela reviendrait à réclamer des dommages-intérêts.

La présidente: Pourrais-je vous interrompre et demander aux témoins de donner au sénateur Pépin une réponse quelconque ou, du moins, une opinion?

Mme Hebb: On a aussi fait valoir ces points durant le feu croisé de questions. Si le film comportait un élément qui viole le Code criminel, par exemple s'il comportait du matériel obscène, on pourrait alors prendre des mesures pour le faire interdire. Une ordonnance pourrait être rendue, le film pourrait être saisi, et ainsi de suite.

Si le film est fondé sur le livre *Jackrabbit Parole*, il n'y a pas de crime à rédiger ce genre de livre. Le livre ne comporte pas d'éléments criminels. On ne pourrait donc pas faire interdire le film. Toutefois, si M. Reid touchait beaucoup d'argent de la vente de son livre, il pourrait être poursuivi, comme il l'a dit, et les victimes pourraient donc obtenir de lui des dommages-intérêts.

La présidente: Cela pourrait se faire sous le régime de la loi actuelle?

Mme Hebb: C'est effectivement ce que prévoit actuellement la loi.

Le sénateur Beaudoin: Sans tenir compte du projet de loi à l'étude.

La présidente: De plus, si le film ou le livre était vraiment odieux, il tomberait sous le coup des dispositions du Code criminel s'appliquant au matériel obscène.

Mme Hebb: Il est effectivement assujéti à cette loi.

Le sénateur Lewis: Il s'agirait cependant d'une autre affaire.

Mme Hebb: Il n'y a pas de loi qui interdit d'écrire un livre au sujet d'un crime.

M. Reid: Cinq livres ont été rédigés au sujet de l'affaire Bernardo et six autres au sujet des crimes commis par M. Olson. Il serait difficile, au sein d'une société démocratique, d'empêcher les victimes de revivre ces événements. Elles ont même collaboré à la rédaction de certains de ces livres. Cela peut même donner un sentiment de puissance. Je ne crois pas qu'il faille interdire ces livres. Il faut analyser les crimes.

Les criminels n'ont jamais touché un sou de la vente de ces livres. La vente des six livres n'a jamais rien rapporté à M. Olson.

La présidente: Quand la Chambre des communes a examiné le projet de loi à l'étude durant la dernière législature, un député a critiqué le projet de loi. Le projet a été déposé à nouveau après les

when it was reintroduced, the bill was introduced on September 30 and passed on October 1, effectively without any debate the second time around.

In your opinion, is this bill so offensive that the Senate should interfere with the unanimous will of the elected House of Commons?

Ms Govier: Yes.

Mr. Wiebe: Yes, absolutely.

The Chairman: Do you think that the members of the House of Commons knew what they were voting on when they passed it unanimously?

Ms Govier: This bill has been misrepresented and misunderstood; it has been strong-armed through the house. The misrepresentation by the author of the bill is that the bill is only about profits and that it ignores further implications.

The misunderstanding is based simply on the complexities of copyright and civil law. We were told that the new members of Parliament barely even knew where their seats were at the time of this vote. A combination of haste, misinformation and misleading presentation was responsible.

Mr. Wiebe: The seconder of this bill has gone on public record in the newspapers as saying that he did not really understand the legalities of it, but he seconded it because he thought it was a good idea, or something to that effect. I would not wish to put any words into the mouth of Mr. White; however, it was clearly done at a time when there was almost no one in the house, and it may have been done deliberately. I would never impugn the actions of any members of that house. Perhaps Ms Lill could answer some of these questions for you.

Senator Lewis: Are you suggesting that they have had bad attendance in the House of Commons?

Mr. Wiebe: No comment.

Senator Moore: In the process in the House of Commons, were any of your groups or any of you individually invited to come and make representation or remarks at hearings? Were you aware that hearings were going on?

Ms Govier: No, we were never invited to the House of Commons, neither in the last session where the bill went through so quickly, nor in this session. If you remember, when the bill went through quickly last spring, we were alerted of its passage by an official at the justice department. We immediately focused our efforts on the Senate. We thought that it might come back, but it came so fast and so early in the fall that we did not have a chance to ask to appear and we were not asked.

Senator Lewis: On the first occasion, in the previous Parliament, there were hearings before the Commons committee

élections, c'est-à-dire le 30 septembre, et il a été adopté le 1^{er} octobre, sans débat.

Selon vous, le projet de loi à l'étude est-il si choquant qu'il justifie que le Sénat aille à l'encontre de la volonté unanime des représentants élus?

Mme Govier: Oui.

M. Wiebe: Tout à fait.

La présidente: Estimez-vous que les députés savaient sur quoi ils se prononçaient lorsqu'ils l'ont adopté à l'unanimité?

Mme Govier: Le projet de loi a été mal expliqué et mal compris; on a forcé la main aux députés. L'auteur du projet de loi les a induits en erreur en affirmant qu'il ne concernait que les profits sans en expliquer les autres répercussions.

Les députés ont mal compris en raison simplement de la complexité de la loi sur le droit d'auteur et du droit civil. On nous a dit que les nouveaux députés arrivaient à peine à se repérer dans la Chambre des communes lorsqu'a eu lieu le vote. La situation est donc attribuable à une trop grande hâte, à de l'information erronée et à un emballage trompeur.

M. Wiebe: Le comotionnaire de l'adoption du projet de loi à l'étude a déclaré publiquement, dans les journaux, qu'il n'en avait pas vraiment saisi les détails techniques, mais qu'il avait appuyé l'adoption parce qu'il estimait que c'était une bonne idée, ou quelque chose du genre. Je n'aimerais pas faire dire à M. White ce qu'il n'a pas dit; cependant, la motion a été présentée alors que, de toute évidence, la Chambre était presque vide, ce qui pourrait avoir été délibéré. Je n'attaquerai jamais la crédibilité des députés. Mme Lill pourrait peut-être vous fournir la réponse à certaines de ces questions.

Le sénateur Lewis: Êtes-vous en train de dire que peu de députés se présentent à la Chambre des communes?

M. Wiebe: Sans commentaire!

Le sénateur Moore: Durant l'étude du projet de loi à la Chambre des communes, un membre de votre groupe ou l'un d'entre vous a-t-il été invité à venir témoigner? Étiez-vous au courant que des audiences se tenaient à ce sujet?

Mme Govier: On ne nous a jamais invités à la Chambre des communes, ni durant la dernière session lorsque le projet de loi a été examiné si rapidement, ni durant la présente session. Vous vous rappellerez que, lorsque le projet de loi a été adopté à toute vapeur le printemps dernier, nous en avons été informés par un haut fonctionnaire de la Justice. Nous avons immédiatement concentré nos efforts sur son examen au Sénat. Nous pensions bien qu'il serait à nouveau soumis à un examen, mais celui-ci a eu lieu si vite et si tôt à l'automne que nous n'avons pas eu le temps de demander à comparaître et que nous n'avons pas été invités à le faire.

Le sénateur Lewis: Dans le cadre du premier examen qui a eu lieu durant la législature précédente, le comité de la justice et des

on justice and legal affairs. That was before the election. I have transcripts of the meetings.

Senator Jessiman: Were there many witnesses?

Senator Lewis: Mr. Mosley was there.

Ms Hebb: I believe Mr. Mosley has told this committee that he was asked some specific questions but was not invited nor permitted to make any other comments about the bill.

The Chairman: That is true. He did make that remark. I believe some victims' rights groups appeared before the committee then, too. We will take the opportunity to ask Ms Lill if she appears before us.

I thank the witnesses for an excellent presentation today.

The committee adjourned.

questions juridiques de la Chambre des communes a tenu des audiences à ce sujet. C'était avant les élections. J'ai le compte rendu des séances.

Le sénateur Jessiman: Les témoins entendus étaient-ils nombreux?

Le sénateur Lewis: M. Mosley était présent.

Mme Hebb: Si je ne m'abuse, M. Mosley a affirmé à votre comité qu'il avait été prié de répondre à certaines questions précises, mais qu'il n'avait pas été invité à émettre d'opinions au sujet du projet de loi et qu'on ne l'avait pas autorisé à le faire.

La présidente: C'est vrai. Il l'a effectivement dit. Je crois que certains groupes de défense des droits des victimes avaient alors comparu devant le comité également. Nous en profiterons pour poser la question à Mme Lill, si elle vient témoigner.

Je remercie les témoins d'être venus aujourd'hui nous faire cet excellent exposé.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

From the Writers' Union of Canada:

Mr. Rudy Wiebe, Past Chair, Writer;
Ms Marian D. Hebb, Legal Counsel.

From PEN Canada:

Ms Katherine Govier, President;
Mr. Stephen Reid, Member, Board of Directors.

Sur le projet de loi C-220:

De l'Union des écrivaines et écrivains du Canada:

M. Rudy Wiebe, ancien président, écrivain;
Mme Marian D. Hebb, conseillère juridique.

De PEN Canada:

Mme Katherine Govier, présidente;
Mr. Stephen Reid, membre du Comité directeur.

5531

